



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CISTERNAS DE ÁGUA PARA BEBER: um estudo sobre mudança política e
institucional através do *Advocacy Coalition Framework*

MARINA LAZAROTTO DE ANDRADE

Brasília
2020

MARINA LAZAROTTO DE ANDRADE

CISTERNAS DE ÁGUA PARA BEBER: um estudo sobre mudança política e institucional através do *Advocacy Coalition Framework*

Dissertação apresentada como requisito para obtenção de título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília.

Aprovada em: 26.08.2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo Carlos du Pin Calmon (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Prof. Mireya Eugenia Valencia Perafón
Universidade de Brasília

Prof. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Universidade de Brasília

Isso me remete a uma historiazinha de uma reunião numa comunidade aqui no sertão de Pernambuco, dentro do programa Sementes do Semiárido. Numa reunião, um agricultor falava de uma semente de milho que ele tinha, que estava na família. Ele tinha perdido a semente. Anos de seca, ele foi plantando, não foi conseguido produzir. A semente se foi. Um outro agricultor de uma comunidade vizinha, que estava lá, disse assim: "Eu tenho essa semente e foi você quem me deu".

Alexandre Pires, ASA

"But that same image, we ourselves see in all rivers and oceans. It is the image of the ungraspable phantom of life; and this is the key to it all."

Herman Melville, Moby Dick

"Perguntaram-me uma vez se eu saberia calcular o Brasil daqui a vinte e cinco anos. Nem daqui a vinte e cinco minutos, quanto mais vinte e cinco anos. [...] Daqui a vinte e cinco anos o povo terá falado muito mais. Mas se não sei prever, posso pelo menos desejar. Posso intensamente desejar que o problema mais urgente se resolva: o da fome. Muitíssimo mais depressa, porém, do que em vinte e cinco anos, porque não há mais tempo de esperar: milhares de homens, mulheres e crianças são verdadeiros moribundos ambulantes que tecnicamente deviam estar internados em hospitais para subnutridos. Tal é a miséria, que se justificaria ser decretado estado de prontidão, como diante de calamidade pública. Só que é pior: a fome é a nossa endemia, já está fazendo parte orgânica do corpo e da alma. E, na maioria das vezes, quando se descrevem as características físicas, morais e mentais de um brasileiro, não se nota que na verdade se estão descrevendo os sintomas físicos, morais e mentais da fome. Os líderes que tiverem como meta a solução económica do problema da comida serão tão abençoados por nós como, em comparação, o mundo abençoará os que descobrirem a cura do câncer."

Clarice Lispector

AGRADECIMENTOS

Utilizada já por vários autores, uma frase ficou mais conhecida quando Immanuel Kant respondeu a sua própria pergunta, “O que é Iluminismo?”. “*Sapere aude!*” – ele escreveu – “Tem a coragem de te servires do teu próprio entendimento!” (KANT, 1995, p. 9). Ousar saber. A frase sempre me pareceu automática; afinal, qual a dificuldade em ousar saber? Eu nunca realmente compreendera, até o momento presente, o significado de outras partes dessa mesma resposta, em que Kant destaca a restrição de liberdade para o uso público do saber. “Agora, porém, de todos os lados ouço gritar: não raciocines! Diz o oficial: não raciocines, mas faz exercícios! Diz o funcionário de Finanças: não raciocines, paga! E o clérigo: não raciocines, acredita!” (KANT, 1995, p. 14)

A ordem do dia seria não pensar. Contudo, muitas pessoas mostraram-me e incentivaram-me ao contrário. A elas o meu mais profundo agradecimento.

Obrigada pelas inquietações, pelas trocas, pelo suporte, pela escuta, pela fala, pela empatia, pelo companheirismo.

Obrigada por acompanharem-me nessa minha trajetória infante e trôpega. Ela está ancorada nos caminhos já trilhados por vocês. Por favor, continuem trilhando-os.

Obrigada por compartilharem a necessidade de entender o mundo e a urgência de querer mudá-lo. A empreitada é tão utópica quanto real.

Obrigada por permitirem que eu constantemente aprenda com cada um de vocês.

Obrigada por tornarem a perseguição do lema *sapere aude* um projeto coletivo.

À família, aos amigos, aos colegas de pós-graduação, ao meu orientador, aos professores, ao IPOL, à Universidade pública, à comunidade, à Ciência,

Muito obrigada!

RESUMO

O objetivo da dissertação é explicar o processo de mudança política e institucional nas políticas públicas no Brasil, com foco nos programas sociais implementados em parceria com organizações da sociedade civil. O tema é analisado mediante estudo de caso longitudinal do programa de construção de cisternas de água para beber de 1999 até 2019. A região do Semiárido brasileiro é caracterizada pela escassez de água nos períodos de seca anuais e pelo consequente surgimento de dinâmicas políticas relacionadas à posse do recurso. As políticas públicas na região – medidas emergenciais, construção de açudes e programas de irrigação agrícola – não foram capazes de universalizar o acesso do recurso para as famílias rurais. Em face à complexidade do problema, organizações locais desenvolveram tecnologias sociais de armazenamento de água descentralizado: as cisternas. No intuito de levar água para a população rural, uma rede da sociedade civil, Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), lançou o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) em 1999. O programa passou a ser parte da política de segurança alimentar e nutricional do novo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável por programas sociais e estratégias de redução da pobreza. Nos últimos anos, o país foi abalado por crises, política e econômica, criando um crescente cenário de incerteza quanto à continuidade das políticas sociais. A dissertação utiliza o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e suas categorias para explicar a mudança em políticas sociais implementadas de forma conjunta entre Estado e sociedade civil. A pesquisa é qualitativa. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores e membros das organizações da sociedade civil que participaram da política pública, e de documentos. Um código de análise foi construído com base nas categorias do ACF e utilizado na análise do material. Além disso, a pesquisa aplicou a técnica de *process tracing* no intuito de identificar mecanismos causais que explicassem a relação entre as variáveis responsáveis pela mudança. A pesquisa identificou duas coalizões adversárias envolvidas no programa. O resultado é uma explicação configuracional. Eventos externos ao subsistema – mudança nas condições socioeconômicas, mudança nas coalizões governamentais e interferência de outros subsistemas de políticas públicas –, mudança na estrutura de oportunidade das coalizões de longo prazo – abertura do sistema político – e estratégias das coalizões foram as variáveis independentes apontadas. Esses fatores causaram mudança por meio da ativação de mecanismos de cooperação, aprendizado, negociação e pressão. A dissertação contribui não só por aplicar o ACF para a compreensão das mudanças nas políticas sociais no contexto brasileiro, mas

também por acrescentar ao *framework* as contribuições epistemológicas do Institucionalismo Histórico (*process tracing* e explicação com base em mecanismos causais).

Palavras-chave: cisternas; segurança alimentar e nutricional; política pública social; mudança política e institucional; Advocacy Coalition Framework; mecanismos causais.

ABSTRACT

This graduate thesis examines the process of political and institutional change in Brazilian public policies whose focus lies on social programs collaboratively implemented with civil society organizations. The theme is analyzed through the case study of rainwater harvesting in Brazilian semi-arid region from 1999 to 2019. The semiarid region is characterized by water shortage in annual periods of drought e by the following political dynamics related to water ownership. Policies in the region – emergency actions, construction of weirs, and programs of agricultural irrigation – have not being able to universalize water access to rural families. When confronted with this wicked problem, local organizations developed social technologies able to decentralize harvest water: the cisterns. In order to provide rural people with access to drinkable water, a civil society network called Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) launched the One Million Rainwater Harvesting Program (P1MC) in 1999. It soon became close partner with the new Ministry of Social Development (MDS), responsible for social programs and strategies of poverty reduction. In the last years, the country has been struck by a political and economic crisis which create a growing scenario of uncertainty regarding the future of social public policies. The research has used the *Advocacy Coalition Framework* (ACF) and its categories to explain change in the public policy implemented collaboratively with State and civil society. It is a qualitative research. Data have been generated through interviews and documents. Through the categories of ACF, a code for the analysis was built and has been applied in the collected material. Furthermore, the research has deployed the *process tracing* method in order to identify causal mechanisms that would explain the relation among the variables responsibly for change. Two adversarial coalitions involved in the public policy have been identified. The result is a configurational explanation. Policy change was caused by external subsystem events – such as changes in socioeconomic conditions, changes in systemic governing coalitions and interference of other policy subsystem –, change in the long-term coalition opportunity structure – openness of political system –, and on adversarial coalition strategies. Those factors caused change through the activation of causal mechanisms of coordination, learning, negotiation and pressure. The research has two main contributions. The first is the deployment of ACF in order to understand and explain changes in social policies in the Brazilian context. Lastly, the research adds to the ACF epistemological contributions from the Historical Institutionalism (process tracing and explanation based on causal mechanisms).

Keywords: rainwater harvesting; food and nutrition security; social policy; political and institutional change; Advocacy Coalition Framework; causal mechanisms.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Acar – Associação de Crédito e Assitência Rural
- ACF – *Advocacy Coalition Framework*
- ANA – Agência Nacional de Águas
- AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas
- ASA – Articulação do Semiárido
- Ater – Assistência técnica e extensão rural
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil
- BSM – Brasil Sem Miséria
- CadÚnico – Cadastro Único
- CC - Comissão Comunitária
- CCS - Convivência com o Semiárido
- CEB - Comunidades Eclesiais de Base
- CF - Campanha da Fraternidade
- CGE - Comitê Gestor Estadual
- CGM - Comitês Gerais Municipais
- CGU – Controladoria Geral da União
- CHA - *Comparative-historical analysis*
- CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco
- CMO – *Context-Mechanism-Output*
- Codevasf - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba
- CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- COP 3 – Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação
- CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPT - Comissão Pastoral da Terra
- CVSF – Comissão do Vale do São Francisco
- DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
- Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
- FBB – Fundação Banco do Brasil

FBNSA – Fórum Nacional de Segurança Alimentar
FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
Funasa - Fundação Nacional de Saúde
GRH - gerenciamento dos recursos hídricos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRADES - Instituto Brasileiro de Análise e Desenvolvimento Social
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IHGH - Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro
IOCS – Inspetoria de Obras Contra as Secas
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAPS - Ministério da Assistência Social e Promoção Social
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEB - Movimento de Educação de Base
MEC - Modernização Econômica Conservadora
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI – Ministério da Integração Nacional
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NBC - Núcleo do Bioma Caatinga
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P1+2 – Programa Uma Terra e Duas Águas
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas
Papp – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste
PBSM - Plano Brasil Sem Miséria
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCFM – Plano de Combate à Fome e à Miséria

PCS – Programa Comunidade Solidária
PDHC – Projeto Dom Helder Câmara
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEDSS - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido
PFZ – Programa Fome Zero
PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior
PLASAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRH - Política Nacional dos Recursos Hídricos
Polonordeste – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
Prohidro – Programa de Recursos Hídricos do Nordeste
Proine – Programa de Irrigação do Nordeste
Pronaf – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Proterra – Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
Provale – Programa Especial para o Vale do São Francisco
PSBD – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
Rio 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SBF - Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
Sesan - Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIG - Sistema de Gerenciamento do Programa Cisternas
SIGA – Sistema Integrado de Gestão e Auditoria
SINCONV – Sistema de Convênios do Governo Federal
Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TGPT - *theory-guided process tracing*

UEL – Unidades Executoras Locais

UGC - Unidade de gestão central

UGM – Unidades Gestoras Microrregionais

UNCCD – *United Nations Convention to Combat Desertification*: Convenção das Nações

Unidas para o Combate à Desertificação

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- delimitação do Semiárido 2017	34
Figura 2 - relação entre a dimensão ambiental e social no Semiárido	41
Figura 3 - diagrama do Advocacy Coalition Framework	84
Figura 4 - Tipos de processos causais	107
Figura 5 - modelo lógico do Programa Um Milhão de Cisternas em 2002.....	127
Figura 6 - estrutura de gestão política e administrativa da ASA em 2002	128
Figura 7 - modelo lógico do Programa Cisternas	141
Figura 8 - quantidade de cisternas para consumo humano	143
Figura 9 - modelo lógico Programa Água para Todos	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - número de trabalhos por termo de busca e por instituição	64
Tabela 2 - número de teses e dissertações por disciplina	66
Tabela 3 - divisão dos entrevistados por grupo	112
Tabela 4 - orçamento do Programa Cisterna por tipo de parceiro (2003 – 2014)	224

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - programas e projetos de desenvolvimento do Nordeste durante as décadas de 1970 e 1980	47
Quadro 2 - programas e projetos de desenvolvimento do Nordeste durante a década de 1990	52
Quadro 3 - linhas de ação de segurança alimentar e nutricional (2003 – 2010).....	60
Quadro 4 - paradigmas de desenvolvimento para o Semiárido	71
Quadro 5 - Advocacy Coalition Framework e sistema de crenças	83
Quadro 6 - mecanismos causais identificados pela literatura	95
Quadro 7 - Categorias de análise do Advocacy Coalition Framework	98
Quadro 8 - documentos utilizados na pesquisa	110
Quadro 9 - características dos entrevistados.....	113
Quadro 10 - código de análise para identificar as coalizões: deep core, policy core e instrumental beliefs.....	118
Quadro 11 - código de análise para identificação de elementos do processo de mudança institucional	121
Quadro 12 - características e arranjos institucionais de construção de cisternas de água para beber	148
Quadro 13 - resposta entrevistados sobre subsistema: burocracia	150
Quadro 14 - resposta entrevistados sobre subsistema: OSCIP	151
Quadro 15 - resposta entrevistados sobre atores da sociedade civil	155
Quadro 16 - ASA enquanto movimento social.....	156
Quadro 17 - Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).....	158
Quadro 18 - coalizão de Convivência com o Semiárido (CCS).....	168
Quadro 19 - coalizão Modernização Econômica e Conservadora (MEC)	178
Quadro 20 - mudanças de paradigma da política regional (MI).....	182
Quadro 21 - estratégia das coalizões por período de análise	188
Quadro 22 - regras e normas quanto à construção de cisternas	190
Quadro 23 - mudanças nas coalizões governamentais	192
Quadro 24 - divisão temporal para aplicação do process tracing	204
Quadro 25 - período T1 (antecedentes até 1999): construção de alternativas	205
Quadro 26 - período T2 (1999 – 2003): período teste	209
Quadro 27 - período T3 (2003 – 2010): consolidação do programa governamental	215

Quadro 28 - período T4 (2011 – 2014): institucionalização e conflito	225
Quadro 29 - comparação cisterna de placa e cisterna de polietileno.	230
Quadro 30 - período T5 (2015 – 2018): inércia.....	234
Quadro 31 - período T6 (2019): paralisia e incerteza.....	237
Quadro 32 - mecanismos causais por período de análise	240
Quadro 33 - fatores que afetaram a institucionalização do programa	244

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	20
1.1. OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA	20
1.2. METODOLOGIA	26
1.3. RESULTADOS E ALCANCE DA DISSERTAÇÃO	28
1.4. ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	30
CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO DA ÁGUA: SEMIÁRIDO, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS	32
2.1. O SEMIÁRIDO	34
2.2. A SECA NO SEMIÁRIDO E O HISTÓRICO DE SOLUÇÕES PARA A REGIÃO	41
2.2.1. <i>O combate à seca</i>	42
2.2.2. <i>A modernização econômica conservadora</i>	44
2.2.3. <i>A convivência com a seca</i>	50
2.3. TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL	55
2.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A QUESTÃO DA ÁGUA	62
CAPÍTULO 3 – REVISÃO DE LITERATURA	63
3.1. PROCEDIMENTOS E ORGANIZAÇÃO	63
3.2. REVISÃO PANORÂMICA	64
3.3. REVISÃO SOBRE MUDANÇA POLÍTICA E INSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS DE ÁGUA PARA BEBER	67
3.3.1. <i>Mudança na política de segurança alimentar e nutricional</i>	68
3.3.2. <i>Mudanças e paradigmas de desenvolvimento no Semiárido</i>	70
3.3.3. <i>Mudanças e a construção de cisternas de água para beber no Semiárido</i>	75
3.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA	78
CAPÍTULO 4 – MODELO ANALÍTICO: <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i> E MECANISMOS CAUSAIS	80
4.1. O <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i>	80
4.1.1. <i>As coalizões de defesa</i>	85
4.1.2. <i>Aprendizado orientado a políticas públicas</i>	87

4.1.3. <i>Mudança nas políticas públicas</i>	88
4.2. MECANISMOS CAUSAIS	90
4.3. COMBINAÇÃO ENTRE ACF E MECANISMOS CAUSAIS	97
4.3.1. <i>Orientação macroconfiguracional</i>	97
4.3.2. <i>Pesquisa baseada no estudo de caso</i>	99
4.3.3. <i>Dimensão temporal</i>	100
4.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE O MODELO ANALÍTICO	101
CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA	103
5.1. PROBLEMA DE PESQUISA.....	103
5.2. PERGUNTA DE PESQUISA	104
5.3. OBJETIVOS	105
5.4. MÉTODO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	105
5.4.1. <i>Rastreamento de processo (process tracing)</i>	105
5.4.2. <i>Estratégia de coleta de dados</i>	109
5.4.3. <i>Estratégia de análise de dados</i>	115
5.4.4. <i>Processo de aplicação do código de análise</i>	123
5.5. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A METODOLOGIA	125
CAPÍTULO 6 – PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE CISTERNA DE ÁGUA PARA BEBER	126
6.1. O PROGRAMA DE MOBILIZAÇÃO E FORMAÇÃO PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO OU PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS (P1MC).....	126
6.1.1. <i>Mobilização social</i>	130
6.1.2. <i>Controle social</i>	131
6.1.3. <i>Capacitação</i>	133
6.1.4. <i>Comunicação</i>	136
6.1.5. <i>Fortalecimento instituição da sociedade civil: pessoal e custeio</i>	137
6.1.6. <i>Cisterna de 16mil L</i>	138
6.2. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA E OUTRAS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA – PROGRAMA CISTERNAS.....	140
6.3. ÁGUA PARA TODOS.....	144
6.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE OS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS..	147

CAPÍTULO 7 – APLICAÇÃO DO ADVOCACY COALITION FRAMEWORK	149
7.1. SUBSISTEMA	149
7.2. ATORES	153
7.2.1. <i>Sociedade civil</i>	154
7.2.2. <i>Governo federal</i>	160
7.2.3. <i>Canais de comunicação</i>	165
7.3. FORMAÇÃO DAS COALIZÕES.....	166
7.3.1. <i>Convivência com o Semiárido (CCS)</i>	167
7.3.2. <i>Modernização Econômica Conservadora (MEC)</i>	177
7.4. ESTRATÉGIAS	188
7.5. PARÂMETROS RELATIVAMENTE ESTÁVEIS	190
7.6. EVENTOS EXTERNOS AO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	192
7.6.1. <i>Mudanças nas coalizões governamentais e mudanças nas condições socioeconômicas</i>	192
7.6.2. <i>Mudança em outros subsistemas de políticas públicas</i>	199
7.7. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO ACF	202
CAPÍTULO 8 – APLICAÇÃO DO PROCESS TRACING	204
8.1. T1 (ANTECEDENTES ATÉ 1999): CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS.....	205
8.2. T2 (1999 – 2003): PERÍODO TESTE	208
8.3. T3 (2003 – 2010): CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA GOVERNAMENTAL	214
8.3.1. <i>Aprendizado e tensões com os órgãos de controle</i>	217
8.3.2. <i>Aprendizado, fortalecimento institucional e tecnologia em gestão</i>	221
8.3.3. <i>Aprendizado e diversificação</i>	222
8.4. T4 (2011 – 2014): INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONFLITO	225
8.4.1. <i>O governo e as organizações da sociedade civil: novos impasses</i>	227
8.4.2. <i>Água para Todos: conflito entre coalizões</i>	229
8.4.3. <i>O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas</i>	232
8.5. T5 (2015 – 2018): INÉRCIA	234
8.5.1. <i>Crise política e austeridade fiscal</i>	235
8.6. T6 (2019): PARALISIA E INCERTEZA	236

8.7. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO <i>PROCESS TRACING</i>	239
CAPÍTULO 9 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
BIBLIOGRAFIA	252

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

O tema da dissertação é o processo de mudança política e institucional nas políticas públicas no Brasil, com foco nos programas sociais implementados em parceria com organizações da sociedade civil.

Com esse intuito, a dissertação inclui um estudo longitudinal do processo de institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber¹ entre 1999 e 2019, abordando as principais mudanças no período. A construção de cisternas de placa de 16 mil L – Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) – foi inicialmente sistematizada e implementada por uma rede de entidades da sociedade civil – Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA). O financiamento para a construção de cisternas possuía diversas fontes como a cooperação internacional e recursos governamentais. Gradativamente, a iniciativa foi inserida dentro da política pública governamental de segurança alimentar e nutricional – Programa Cisternas –, gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e implementado por uma ampla rede de organizações públicas e privadas. Nesse sentido, o governo federal tornou-se o maior financiador do programa.

1.1. OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

A construção de cisternas no Semiárido brasileiro compreende mais de um arranjo institucional. Os arranjos institucionais estão justapostos². Prevalece a coexistência ao invés da substituição. Dessa forma, diferenciou-se, durante o trabalho, o arranjo do P1MC, do arranjo do Programa Cisternas, do arranjo do Água para Todos³.

¹ O MDS utiliza preferencialmente a nomenclatura primeira água e segunda água. Já as organizações da sociedade civil, incluindo a ASA, referem-se tanto a água para consumo humano e água para produção, quanto diretamente ao nome dos programas por eles desenvolvidos, P1MC e P1+2. Visando unificar as nomenclaturas existentes para se referir ao mesmo tipo de construção de cisternas de placa de 16mil L, optou-se pelo termo cisterna de água de beber o qual está também presente e é utilizado pela ASA; não se referindo, contudo, a um arranjo institucional específico de construção de cisternas (ASA, MDS, MI), mas ao tipo de uso para a água. ASA (2019):“o primeiro programa desenvolvido pela ASA, no início dos anos 2000, visa atender a uma necessidade básica da população que vive no campo: água para beber”. Contudo, cisterna de água para beber, cisternas P1MC, cisternas para o consumo humano, todas se referem à cisterna de placa de 16 mil L e são utilizadas durante o trabalho.

² O termo justaposição é empregado no estudo de línguas e processos sintáticos. Durante a dissertação, ele é utilizado pela analogia, já que, segundo os linguistas, a justaposição consiste em encadear frases sem explicitar por meio de partículas coordenativas ou subordinativas a relação de dependência entre elas (GARCIA, 2010, p. 42).

³ Essa diferenciação e individualização dos arranjos está baseada na literatura e segue a distinção realizada por (MORTARA, 2017).

Além da diferenciação entre os arranjos institucionais existentes, o estudo foi dividido em períodos. A divisão é analítica e ela foi organizada a partir de características similares apresentadas pelo contexto e pela identificação de mudanças. A cronologia utilizada estabelece seis períodos: (i) T1 (anteriores até 1999) – construção de alternativas; (ii) T2 (de 1999 até 2003) – período teste; (iii) T3 (de 2003 até 2010) – consolidação do programa governamental; (iv) T4 (de 2010 até 2014) – institucionalização e conflito; (v) T5 (de 2015 até 2018) – inércia; e (vi) T6 (2019) – paralisia e incerteza.

O objeto da pesquisa é a mudança política e institucional decorrida do processo de institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber. Por **institucionalização entende-se a mudança de institucionalidade**, isto é, de *status* institucional do programa de construção de cisternas o qual começa mediante esforços de ação coletiva promovidos pela reunião de movimentos sociais e se torna um programa inserido dentro da política pública do governo federal para segurança alimentar e nutricional. A institucionalidade refere-se à “assimilação organizacional de regras, formais e informais, que decorrem de decisões e de escolhas adotadas no período de formulação e de implementação de uma política pública” (QUEIROZ, 2016, p. 34).

Nesse sentido, institucionalização é o processo de mudança de institucionalidade. Considera-se, portanto que **institucionalização é um tipo de mudança política e institucional**. Dessa forma, os termos são usados de forma alternada.

Ainda, considera-se, enquanto instituições, o conjunto de regras formais e não formais. Elas são resultado das dinâmicas sociais e estão sujeitas tanto à continuidade quanto à mudança. Existem, portanto, processos que elaboram e modificam as instituições e processos que tendem a preservá-las. O desfecho depende do entrelaçamento entre a agência e a estrutura, existindo esta previamente àquela (ARCHER, 2010, p. 276).

O estudo do programa de construção de cisternas justifica-se devido à sua origem, à sua oposição em relação às soluções até então propostas e à sua forma. O Semiárido é uma região a cuja ocupação remonta o período colonial. A população interiorizou-se no território. Relações de poder se consolidaram, formando um complexo cenário em que elites políticas detêm o acesso à água – recurso escasso e essencial para a reprodução da vida. Essa região, a mais pobre do Brasil, com todas suas contradições, desenvolveu alternativas a partir das comunidades locais, sendo palco de intensa mobilização social – preconizada por setores de igrejas cristãs e por movimentos sindicais rurais – e mudança política no período estudado.

A construção de cisternas surgiu como tecnologia social alternativa perante as soluções até então previstas para a região. Historicamente, a questão da água partiu da invisibilidade para

a construção de soluções emergenciais e hidráulicas, ancoradas nas frentes de trabalho e na construção de grandes obras. O enquadramento da escassez de água postulava, portanto, o combate à seca. A cisterna, cujo projeto, em oposição ao combate, é denominado de convivência, representa uma mudança no modelo tradicional de desenvolvimento rural e de programas de combate à seca no Semiárido da Região Nordeste brasileira.

A forma do programa de construção de cisternas reforça a contraposição entre projetos políticos para a região do Semiárido brasileiro. O programa é caracterizado pela governança, isto é, pelo modelo de gestão em que prevalece o trabalho conjunto e coordenado entre diversos tipos de atores (AGRANOFF, 2012; PETERS, 2004). Embora a concepção do programa seja oriunda da sociedade civil, ao receber financiamento e integrar o corpo de políticas governamentais, sofreu alterações. Dessa forma, a construção e aperfeiçoamento do programa envolve ampla gama de atores.

A implementação é descentralizada e participativa. A rede ASA conecta mais de três mil organizações da sociedade civil (sindicatos rurais, associações de agricultores, cooperativas, ONGs, OSCIPs, etc) que atuam nos estados que compõem o Semiárido Brasileiro. A capilaridade da Articulação alcançou a população rural em locais onde o Estado jamais estivera presente. Ademais, a atuação em rede permitiu que a implementação descentralizada ocorresse. Finalmente, a mobilização social e participação compõem a proposta.

Conforme foi confirmado pela pesquisa, o programa de construção de cisternas é uma iniciativa inovadora e emblemática, visto que obteve grande sucesso no combate à insegurança alimentar e na promoção do direito à água enquanto um direito fundamental no Semiárido brasileiro. A partir das cisternas de 16 mil L, outras tecnologias sociais relacionadas ao acesso à água e à convivência no Semiárido foram desenvolvidas (cisterna de água para a produção, programa sementes, cisterna nas escolas, dentre outras). Dessa forma, a partir da cisterna uma nova concepção de desenvolvimento se colocava como alternativa cujas principais características preconizavam a sustentabilidade e a convivência com as características do ecossistema.

A construção de cisternas recebeu diversos prêmios durante sua trajetória. Em 2004, o PIMC foi premiado pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa) no quesito qualidade da água. No ano seguinte, o mesmo programa venceu o Prêmio Objetivos do Milênio (ODM) no Brasil cuja seleção de vencedores foi feita sob coordenação do Ipea. Em 2006, o PIMC recebeu o Prêmio da Agência Nacional de Águas na categoria “uso racional de recursos hídricos”. Em 2008, em homenagem aos cem anos de nascimento de Josué de Castro, o MDS promoveu o Prêmio Josué de Castro. O PIMC venceu na categoria “sociedade civil” (ASA, 2019).

O reconhecimento do P1MC não se limitou às fronteiras nacionais. Em 2009, o P1MC ficou entre os vinte primeiros selecionados do Prêmio Sementes, disputando com projetos de todo o mundo. Este prêmio é promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pela promoção do desenvolvimento no mundo. Finalmente, em 2017, o Programa Cisternas foi um dos vencedores do Prêmio Política do Futuro (*Future Policy Award*), promovido pelo *World Future Council* em parceria com a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD – *United Nations Convention to Combat Desertification*)⁴.

Além do aspecto metodológico, o sucesso do programa também está relacionado à sua capacidade de se direcionar a diversos problemas. A construção de cisternas envolve saúde pública, segurança alimentar e nutricional, proteção ambiental, convivência com as condições naturais locais, fomento da economia local, educação popular, gestão colaborativa e em rede, combate à pobreza, inclusão social. Nesse sentido, a construção de cisternas está inserida na concepção de um modelo e busca pelo desenvolvimento sustentável (SILVA, 2006).

Após essas considerações, ressalta-se os componentes políticos que justificam o estudo. O programa de construção de cisterna busca enfrentar um antigo problema da região do Semiárido: o acesso à água. O recurso, devido à sua escassez e à sua necessidade tornou-se um recurso político, ou seja, a sua posse está vinculada à distribuição de poder no território. Nesse sentido, existe um elemento estrutural fundamental no programa, já que alterar as formas e a qualidade de acesso à água é necessariamente mexer com a distribuição de poder local.

Além disso, já existia, no território do Semiárido, um projeto vigente favorável à distribuição de poder cuja atuação mantinha a situação e a reprodução política e institucional. A modernização econômica, já consolidada, centrava suas ações para o Semiárido no campo da segurança hídrica cujas opções predominantes eram as grandes obras hidráulicas como açudagem, irrigação e transposição de rios. A nova forma ascendente de fornecer acesso à água disputava, portanto, espaço político com um projeto consolidado e operante.

O problema de pesquisa consiste em identificar as mudanças político-institucionais derivadas não só do encontro e da coexistência de projetos para a região, mas também dos avanços gerados pela elaboração do programa de construção de cisternas. Considera-se que identificar as mudanças implica o reconhecimento dos fatores dos quais elas decorrem.

A fim de analisar o processo de mudança institucional, optou-se pelo uso do *Advocacy Coaliton Framework* (ACF). O quadro desenvolvido primeiramente por Paul Sabatier, e

⁴ Disponível em: <<https://www.futurepolicy.org/healthy-ecosystems/biodiversity-and-soil/brazil-cisterns-programme/>>. Acesso em: 3 de março de 2020.

aperfeiçoado constantemente por diversos autores, fornece ferramentas conceituais para a pesquisa. Ele acomoda a visão de que as políticas públicas surgem através do conflito entre coalizões da sociedade cuja origem está nas diferentes visões de mundo dos atores – as crenças. Além disso, os conflitos moldam as instituições que, por sua vez, moldam as relações sociais; consolidando, então, a estrutura social. Há, portanto, subjacente à utilização do quadro conceitual, referência à política pública – e, portanto, a atuação do Estado – enquanto resultado do conflito – e, portanto, disputa de poder – e parte da estrutura social – ordem estabelecidas.

A observação do fenômeno estudado ocorre a nível do subsistema de política pública. Essa categoria, utilizada no ACF, expressa uma delimitação temática – segurança alimentar e nutricional – e espacial – Semiárido brasileiro – da política. O ACF prevê que os atores se mobilizam, dentro de um subsistema, motivados pelas suas crenças. Uma coalizão de defesa pode se formar quando há coordenação entre os atores que compartilham crenças referentes ao subsistema de políticas públicas.

Embora a cisterna seja um programa de desenvolvimento sustentável para o Semiárido, optou-se pelo subsistema de segurança alimentar e nutricional. Essa opção justifica-se pelas respostas dos entrevistados e pela institucionalização do programa ter de fato ocorrido dentro deste subsistema.

A preocupação com a fome no Brasil não é recente. A questão da fome já faz parte do campo das políticas públicas desde o Estado Novo de Vargas (SILVA, 2014). Contudo, apesar de antigo, o campo da segurança alimentar é marcado pela descontinuidade e falta de um espaço próprio até o final da década de 1990 (SILVA, 2014; PELIANO, 2010). Josué de Castro (2012), em 1946, enquadra a questão da fome como um fenômeno social. Outra figura importante na trajetória das políticas de segurança alimentar no país foi o sociólogo Herbert de Souza⁶, popularmente conhecido como Betinho, que liderou o Movimento pela Ética na Política e o movimento Ação da Cidadania contra à Fome, à Miséria e pela Vida durante a década de 1990. Os seus legados influenciaram as políticas públicas durante o período analisado.

A partir da década de 1990, num contexto de crescente liberalização política e consolidação da democracia, a desigualdade social e a pobreza ascendem enquanto desafios a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Nessa linha, adiciona-se o termo “nutricional” à

⁵⁵ Deixo aqui, novamente, meu agradecimento ao professor Paulo Calmon por pacientemente sempre ressaltar a importância não só prática (em termos da necessidade de melhorar qualitativamente as políticas públicas), mas também teórica (entender a disputa dentro do Estado) do estudo de políticas públicas.

⁶ Herbert de Souza anteriormente havia fundado o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). O IBASE organizou a Campanha da Fome e possuía ampla articulação nacional e internacional (VASCONCELOS, 2004; MAGALHÃES, 2002)

formulação, utilizada mundialmente, de segurança alimentar. Dessa forma, segurança alimentar e nutricional (SAN) é uma construção brasileira (MALUF e REIS, 2013). Esse conceito une, pois, tanto o enfoque socioeconômico quanto o da saúde.

A política de segurança alimentar e nutricional se tornou mais robusta nos últimos 20 anos. A questão alimentar atingiu *status* de ministério, em 2003, com a criação do Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA); transformando-se, posteriormente, no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Em 2006, foi aprovado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) cujo objetivo central era promover o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais (BRASIL, 2006). Dentre os principais programas da política de segurança alimentar e nutricional desenvolvidos pelo governo federal estão o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Programa Cisternas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Finalmente, outros aspectos institucionais relevantes do SAN são a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e o envolvimento crescente de estados e municípios através dos Conseas municipais e das políticas estaduais de SAN.

Além do subsistema, o ACF, enquanto uma abordagem para estudar processos políticos, inclui elementos contextuais e externos – parâmetros relativamente estáveis e eventos externos ao subsistema –, janelas de oportunidade e disponibilidade de recursos. Esses elementos, junto às crenças, influenciam a estratégia e a tomada de decisão pelos atores imersos no subsistema.

O ACF é um quadro analítico (*framework*). Quadros analíticos servem para identificar elementos e a relação geral entre eles dos quais dependem a análise institucional. Dessa forma, eles auxiliam na organização da pesquisa. A linguagem é, portanto, meta-teórica (OSTROM, 2011, p. 08). O ACF, enquanto *framework*, é flexível e comporta diferentes teorias para explicar a relação entre esses elementos universais apontados.

Nesse sentido, a fim de explicar a mudança política e institucional, a dissertação combinou o quadro analítico com teorias de mudança. Entende-se que mudanças política e institucionais são resultado da alteração na configuração de distribuição de poder no subsistema analisado (THELEN e MAHONEY, 2010). Subjacente a esse conceito de mudança institucional prevalece a visão em que tanto mudança quanto estabilidade são dinâmicas, isto é, mesmo a manutenção da distribuição de poder exige mobilização política por parte dos atores.

Assim, a pesquisa buscar responder **quais os fatores que afetam a institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber no subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido, tornando-se um programa governamental?** Essa questão envolve também responder **como esse programa é institucionalizado?**

O objetivo central é explicar o porquê e como o programa de construção de cisternas de água para consumo humano, criado pela sociedade civil em 1999, é institucionalizado em um programa governamental. Diante deste objetivo, o recorte temporal estudado comporta vinte anos de execução do programa, de 1999 a 2019.

1.2. METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa é qualitativa. A fim de responder à pergunta exposta acima, o desenho da pesquisa combinou a aplicação do ACF para a identificação das coalizões e dos elementos previstos pelo quadro ao uso do método de *process tracing* a fim de identificar mecanismos causais operantes no processo de mudança.

O material empírico para a análise foi coletado através da realização de doze entrevistas semiestruturadas e análise documental. As entrevistas foram realizadas em Brasília, com gestores de políticas públicas que participaram do Programa Cisternas, e em Recife, com representantes das organizações da sociedade civil e da ASA-AP1MC durante viagem de campo. Os documentos são oriundos de diversos órgãos e organizações (Sesan-MDS, ASA, ANA, Embrapa, TCU, CGU). O material foi organizado e analisado através do código de análise construído com base nas categorias analíticas do ACF. Foi utilizado, para a tarefa, o *software* NVivo.

No decorrer da pesquisa observou-se, contudo, que era necessário mais do que a identificação dos fatores – variáveis independentes – para explicar a institucionalização – variável dependente.

O ACF, enquanto quadro analítico, permitiu estudar o processo de mudança a partir da dinâmica conflituosa entre as coalizões. O quadro não responde, contudo, como as mudanças ocorreram. No intuito de responder como as variáveis se relacionam na produção da mudança política e institucional, adicionou-se, ao modelo de análise, mecanismos causais. Os mecanismos são categorias desenvolvidas a fim de melhor abordar a causalidade na Ciência Política. Nesse sentido, a explicação mediante o uso de mecanismos não se limita à correlação e regularidade de eventos, mas à teorização de mecanismos subjacentes aos processos

observados (regulares ou não) (COLLIER, 1994; FALLETI e LYNCH, 2009; FLEETWOOD, 2014; JACKSON, 2016).

Por um lado, os resultados da codificação, expostos na apresentação dos resultados, permitiram a identificação das coalizões de defesa – a partir dos seus respectivos sistemas de crenças – e dos elementos que evidenciavam a ocorrência de mudança institucional. Por outro lado, o *process tracing* e a identificação de mecanismos causais além de fortalecerem a dinâmica na análise, possibilitaram a construção de explicações sobre como a institucionalização do programa de fato ocorreu.

Essa construção metodológica dialoga com os caminhos previstos para a mudança institucional pelo ACF. Enquanto o *framework* postula a existência de quatro caminhos – causa externa, evento interno, negociação e aprendizado em políticas públicas –, os esforços conduzem à ampliação da capacidade explicativa do quadro em relação à mudança institucional.

É essencial, nesse sentido, diferenciar ontologicamente variáveis de mecanismos. Variáveis são atributos observáveis das unidades de análise. Já mecanismos causais são em sua essência não-observáveis, abstratos. Dessa forma, não é possível ver um mecanismo. Todavia é possível rastrear e observar seus efeitos; e, portanto, teorizá-lo (FALLETI e LYNCH, 2009; MAHONEY, 2001).

Argumenta-se que os dois primeiros caminhos – causa externa e evento interno – consistem em relações entre variáveis. Entretanto, negociação e aprendizado são categorias distintas, já que eles não se referem a atributos observáveis, mas a forma como algo acontece. Estes são considerados mecanismos causais ao invés de variáveis. Tendo em vista que o quadro analítico já comporta o uso de mecanismos causais, a variedade de mecanismos pode ser (e foi) explorada. Assim, aumentou-se a capacidade explicativa do quadro para mudança institucional, diversificando-a.

O resultado, aparentemente simples, do experimento metodológico provem de intensa reflexão acerca dos debates meta-teóricos existentes na Ciência Política que permeiam as discussões disciplinares. Nesse sentido, a pesquisa reflete a necessidade, para a produção de melhores explicações sobre fenômenos políticos, de conhecer e de apontar para a comunidade os elementos subjacentes às teorias e aos conceitos utilizados. Isso implica não só aprofundar-se nos principais debates – agência e estrutura, movimento e estática, matéria e ideias -, mas reconhecer os limites e os benefícios dos posicionamentos adotados (MARSH e STOKER, 2010; FURLONG e MARSH, 2010).

1.3. RESULTADOS E ALCANCE DA DISSERTAÇÃO

A dissertação possui algumas conclusões a serem apresentadas. Mudanças institucionais e variáveis explicativas foram identificadas. Ao observar apenas o início e o final do processo, descrito por Falleti (2016, p. 04) como um processo extensivo, é possível observar que os projetos para a promoção de acesso Semiárido à água para consumo básico coexistiram durante os 20 anos analisados. No início do período, o programa de construção de cisternas estava em processo de sistematização e ainda era pouco visível. Após um período de ascensão e aumento dos recursos destinados à construção de cisternas; observa-se, finalmente, uma paralisação no orçamento e na atenção do governo federal para o território do Semiárido. Em vinte anos, a paisagem do território alterou-se significativamente, passando a incluir as cisternas ao lado das residências, amenizando os efeitos da seca e contribuindo para a segurança alimentar e nutricional da população. Além disso, outras tecnologias sociais passaram a ser implementadas ancoradas no sucesso da primeira.

Todavia, a consolidação do Programa Cisternas (Lei nº 12.873), o surgimento da personalidade jurídica da sociedade civil (AP1MC), o surgimento de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346), a Emenda Constitucional 64, dentre outras mudanças, não significaram a substituição de projetos para promoção do acesso à água no Semiárido. No mesmo período abordado pela pesquisa, observou-se, por exemplo, a aprovação do projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco. Dentre as variáveis explicativas, observou-se a abertura do governo federal (surgimento de conselhos e estabelecimento de diálogo com a sociedade civil), os programas do governo federal (ênfase da agenda para o combate à fome e à pobreza) e a capacidade de organização, mobilização e ação da sociedade civil que aumentaram principalmente com a criação da personalidade jurídica Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

Neste primeiro nível, argumenta-se, portanto, que a institucionalização do programa de construção de cisternas não substituiu outras alternativas para o acesso à água na região. Neste tipo de mudança, não há a substituição, nem remoção, nem desuso de uma institucionalidade por outra. Esse movimento se explica, principalmente, devido às características do contexto político em que a possibilidade de veto à entrada de novas instituições é alta (THELEN e MAHONEY, 2010).

Falleti (2016, p. 04) também descreve um segundo tipo de rastreamento de processo, intensivo, o qual é composto pelos diversos eventos e movimentações dentro daquilo observado extensivamente. É, portanto, um nível mais dinâmico no qual foi possível analisar os atores e

suas coalizões de defesa, as estratégias, o movimento das coalizões, os processos intermediários e a relação entre esses processos. Destaca-se, nesse sentido, a dialética entre agência e estrutura em que atores, sempre em movimento, transformam e reproduzem a estrutura.

No rastreamento do processo intensivo, mudanças graduais na institucionalização do programa de construção de cisternas foram detectadas. Algumas mudanças no programa foram alterações exigidas pelo processo de institucionalização do programa enquanto um programa do governo federal. Dentre os elementos de mudança destaca-se o desenvolvimento de instrumentos de controle e prestação de contas, a ampliação dos parceiros do MDS, o surgimento das cisternas de polietileno, a implementação de cisternas por empresas, aperfeiçoamento e desburocratização do Programa Cisternas.

Já entre as variáveis explicativas, além da abertura do governo federal e da capacidade de mobilização da sociedade civil, observou-se que o contato entre os atores influenciou o resultado. Dessa forma, insere-se a perspectiva relacional na explicação. Aqui é possível destacar a forte presença dos órgãos de controle – TCU e CGU – na institucionalização do programa. A interação – cooperativa e/ou conflitiva – entre sociedade civil e os diversos órgãos da burocracia federal permitiu que os mecanismos de aprendizado, de negociação, de coordenação e de pressão fossem acionados para resolver impasses e avançar na política pública.

Outro conjunto de fatores identificados, que extrapolam os níveis de análise apresentados acima, foram as mudanças no sistema de crenças dos atores. Após analisar longitudinalmente as coalizões rivais identificadas – convivência com a seca e modernização econômica – foi possível apontar mudanças. Por exemplo, no âmbito das crenças sobre a política pública, a sociedade civil – parte da coalizão de convivência com o Semiárido – passou da rejeição para o diálogo (e até mesmo parceria) com o poder local.

Já no âmbito das crenças de caráter instrumental, o Ministério da Integração Nacional (MI) aceitou que a cisterna era uma alternativa para a seca e passou a produzir e implementar cisternas de placa e de polietileno. Além disso, o MI, perante as críticas feitas às suas cisternas, absorveu parte delas e realizou alterações. Outra mudança relevante consiste no acréscimo de estados e municípios como parceiros na execução da política e na adoção dos critérios do Cadastro Único para a seleção dos beneficiários da política pela coalizão de convivência com o Semiárido.

Destaca-se que a dissertação observou a mudança política e institucional a partir do nível do governo federal, isto é, o processo de institucionalização do programa de construção de cisternas no governo federal. A análise neste nível implicou a não exploração dos níveis

local e regional e suas dinâmicas. Justifica-se esta escolha a transformação do programa de construção de cisternas em um programa governamental dentro da agenda de segurança alimentar e nutricional, como uma das principais estratégias para a área dentro do Ministério do Desenvolvimento Social. O Programa Cisternas financiou a grande maioria dos contratos para a construção de cisternas pela AP1MC, estados e municípios.

1.4. ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em nove capítulos. O segundo capítulo – A questão da água: Semiárido, segurança alimentar e construção de cisternas – possui o objetivo de descrever o contexto, lugar e tempo em que a construção de cisternas de água para beber se desenvolve. O terceiro capítulo – Revisão de literatura – busca apresentar o que já foi pesquisado sobre o objeto de pesquisa proposto, isto é, sobre mudança política e institucional no programa de construção de cisternas de água para beber.

O capítulo quatro – Modelo analítico: o *Advocacy Coalition Framework* e mecanismos causais – apresenta o modelo analítico que foi utilizado durante a pesquisa. Após a exposição do modelo, o capítulo cinco – Metodologia – aborda as estratégias de coleta e análise de dados. Neste capítulo é apresentado o código de análises, as fontes e o método de rastreamento de processos (*process tracing*).

O sexto capítulo – Construção de cisternas de água para beber – descreve os três diferentes arranjos institucionais justapostos na implementação da construção de cisternas. O P1MC, enquanto sistematização original da metodologia de construção de cisternas, foi descrito duas vezes, uma em 2002, quando surgiu, e outra em 2019, ano de realização da pesquisa. Além do P1MC, são descritos o Programa Cisternas, programa incluído dentro da política de segurança alimentar e nutricional, sob responsabilidade do MDS, e o arranjo vigente durante o Plano Brasil Sem Miséria, o Água para Todos.

O sétimo e o oitavo capítulo apresentam e discutem os resultados da pesquisa. O primeiro – Aplicação do *Advocacy Coalition Framework* – preenche o quadro analítico proposto pelo ACF. Nesse sentido, aborda-se a existência de duas coalizões adversárias, os eventos externos identificados, o subsistema de políticas públicas ao qual o programa pertence, os principais atores. Já o segundo – Aplicação do *process tracing* – rastreia os processos e mecanismos subjacentes. Os elementos encontrados no capítulo 7 reaparecem contextualizados e a relação entre eles é destacada.

Finalmente, o capítulo 9 – Considerações finais – busca interpretar a pesquisa e adicionar alguns comentários relevantes sobre o seu desenvolvimento e as conclusões encontradas.

CAPÍTULO 2 - A QUESTÃO DA ÁGUA: SEMIÁRIDO, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS

A água é um recurso essencial para a manutenção e reprodução da vida. Sua disponibilidade, contudo, não se encontra igualmente distribuída pelo território. As diversas alterações geradas pela mudança climática em curso afetam a oferta de água que, por sua vez, depende do clima e das chuvas. Os problemas observados no passado – relacionados ao gerenciamento no uso para uma população cada vez maior e enfrentamento de secas ou de enchentes – somam-se aos problemas atuais – elevação da temperatura global, aumento da evaporação e alteração na ocorrência de chuvas (MARENGO, 2008; MILANI, MUNOZ, *et al.*, 2014). Dessa forma, discussões acerca da água são questão que são sempre profundamente políticas (ZWARTEVEEN, 2015, p. 06).

Os significados da água mudaram no decorrer do tempo dentro da agenda política. Zwarteveeen (2015) identifica três grandes conjuntos de mudança. O primeiro foi a passagem da missão hidráulica, associada aos projetos de desenvolvimento econômico, para como salvar, conservar e melhor usar o recurso. Acompanhada à essa mudança, o desenvolvimento e a gestão da água deixaram de ser um campo exclusivo da ação do Estado; abarcando, pois, uma multiplicidade de atores. Ocorre, nesse sentido, a descentralização de responsabilidades para organizações privadas e da sociedade civil, criando diferentes arranjos para gerenciar o uso e distribuição do recurso. Finalmente, a gestão dos recursos hídricos ascendeu para a escala global. A água enquanto recurso está cada vez mais sujeita às dinâmicas da economia mundial. Este processo de formação de um regime global da água é seguido pelo tratamento da água enquanto um recurso escasso (PEREIRA, 2016).

As mudanças relacionadas à maneira como a água é percebida influenciam as soluções propostas. Respostas estritamente econômicas para a questão hídrica não são suficientes. A nova agenda da água envolve discussões ambientais, respeito às populações originárias, considerações sobre o que é justo, desenvolvimento de arranjos políticos participativos. A temática se tornou mais complexa e as arenas de discussão se diversificaram (ZWARTEVEEN, 2015; PEREIRA, 2016).

A superfície do planeta Terra possui dois terços ocupados por água. Entretanto, 97,5% da água disponível é salgada. Os 2,5% restantes são necessários, conforme já mencionado, para a reprodução da vida. A água doce encontra-se desigualmente distribuída e parcialmente disponível (69% é de difícil acesso, congelado ou subterrâneo). Dentro desse contexto em que o recurso é necessário para a vida, o Brasil possui posição privilegiada em relação a outros

países (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2018; MARENGO, 2008). A Amazônia concentra 74% dos recursos hídricos superficiais, dos quais 60% pertence ao Brasil (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2007).

Até recentemente, o posicionamento brasileiro perante a questão da água era de assumir internacionalmente responsabilidade em relação ao seu uso sustentável. O Brasil considerava que melhor protegeria a soberania sobre os recursos se os preservasse e fomentasse o uso sustentável. Dessa forma, desde 1980 foi desenvolvido gradualmente um arcabouço institucional (e constitucional) para a gestão dos recursos hídricos no país, focando na combinação entre sustentabilidade econômica, social e ambiental (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2018; AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2007; MILANI, MUNOZ, *et al.*, 2014).

Apesar de possuir o recurso, ele não está distribuído homogeneamente no território brasileiro. O Semiárido, enquanto região, foi delimitado mais recentemente em 2017 pelo Ministério da Integração Nacional. Uma região é a parte da superfície terrestre que é analisada no seu todo, isto é, que não separa o físico do social, o natural do humano, o ecológico do cultural (SANTOS, 2012). A região é caracterizada pelo déficit hídrico, já que as chuvas são concentradas em alguns meses do ano (MI, 2017). A questão natural integra a dinâmica humana regional em que o acesso ao recurso e as alternativas técnicas e políticas construídas historicamente constituem a região mais pobre e com grande população rural do país (IBGE, 2010).

Após esta breve introdução à questão da água, o capítulo busca introduzir o contexto do problema em que a pesquisa se insere. Nesse sentido, descreve-se o Semiárido e as diversas alternativas públicas já colocadas em prática para promover o acesso à água na região: soluções emergenciais, açudes, frentes de trabalho, agricultura irrigada, transposição de rios e a construção de cisternas.

Finalmente, o capítulo conecta a construção de cisternas enquanto programa desenvolvido pela sociedade civil e a sua entrada no governo federal. Destaca-se que o programa logrou os primeiros contratos de parceria por meio da pauta ambiental de combate à desertificação. Num segundo momento, em que o programa é institucionalizado, os contratos são realizados com o MDS dentro da agenda da política de segurança alimentar e nutricional. A abordagem de desenvolvimento sustentável não desaparece, mas a ênfase do programa recai sobre a estratégia de desenvolvimento social e combate à pobreza.

2.1. O SEMIÁRIDO

A região do Semiárido brasileiro, localizada predominantemente na região Nordeste, compreende características históricas, geográficas, econômicas, sociais e políticas próprias. Nesta subseção, o Semiárido será apresentado conforme diferentes recortes que o compõem.

A mais recente delimitação da região do Semiárido foi realizada por um grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) durante 2014 e 2017. Ainda em 2005, o MI já havia publicado um documento que delimitava a região. Este último documento é o mais reproduzido pela literatura acerca do Semiárido. O relatório de 2017 baseou-se no Índice de Aridez de Thornthwaite, na Isoieta de 800mm e no Percentual Diário de Déficit Hídrico⁷ (MI, 2017). O mapa abaixo foi produzido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) conforme relatório de 2017.

Figura 1- delimitação do Semiárido 2017



Mapa copiado de Sudene (2020)s.

⁷ Em 2005, os critérios incluíam ainda os índices de Fator de Risco de Ocorrência da Seca e Unidades Geossistêmicas. Ambos foram retirados, segundo o relatório de 2017, por já serem contemplados nos outros indicadores (MI, 2017).

⁸ O mapa pode ser encontrado na página da Sudene. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/delimitacao-do-semiarido>>. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

A região inclui 1262 municípios, abrangendo os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais e Espírito Santo. Segundo o IBGE (2020), essa divisão comporta 86,48% do território dos estados do nordeste, 11% de Minas Gerais e 2,51% do Espírito Santo. A região ocupa um total de 981 mil km². Na região vivem 24 milhões de habitantes, isto é, quase 12% da população do país. Do total de habitantes, cerca de 10 milhões se encontram em zonas rurais⁹.

A ocupação do Semiárido, segundo Silva (2006, p. 36), está relacionada a três movimentos. O primeiro é de ocupação e interiorização das áreas do Agreste para a policultura e a pecuária, ambas as atividades destinadas para o abastecimento da região açucareira¹⁰. O segundo movimento é derivado das expedições para a exploração e busca por metais preciosos nas margens do Rio São Francisco; abrindo, com isso, caminho para a atividade pecuária. Finalmente, a ocupação holandesa do século XVII gerou um movimento de fuga de colonizadores do litoral para o Sertão.

Além das grandes fazendas de gado, as atividades econômicas do Semiárido eram complementadas pela agricultura de subsistência¹¹ e pelo cultivo de algodão. Devido à distância em que os sertanejos se encontravam dos centros fornecedores de alimentos e à falta de transporte, a agricultura de subsistência passou a produzir os produtos básicos para a vida no Sertão (mandioca, milho, feijão) (TEIXEIRA, 2016). Essa produção, segundo Silva (2006), junto à expansão da pecuária, foi grande responsável pelo desmatamento de áreas de caatinga. Já o algodão foi introduzido à sombra das atividades pastoris ainda no século XVIII¹² (SILVA, 2006).

⁹ É preciso destacar que embora quase a metade dos habitantes encontrem-se na zona rural, existem centros urbanos de expressão regional e nacional, como Campina Grande (PB), Juazeiro do Norte (CE), Caruaru e Petrolina (PE), Mossoró (RN), Feira de Santana e Vitória da Conquista (BA), todas com população acima de 250mil habitantes (MI, 2017, p. 10).

¹⁰ Para Furtado (2006, p. 94), o desenvolvimento da atividade pecuária foi uma projeção da economia açucareira. Para o autor, “foi a separação das duas atividades econômicas – a açucareira e a criatória – que deu lugar o surgimento de uma economia dependente na própria região nordestina”. Assim, a ocupação do Semiárido reflete a polarização entre interior e litoral.

Já Caio Prado, ao estudar o povoamento do interior destaca, na questão do Semiárido, que “A agricultura era aí impossível: faltava água; mas o gado encontraria horizontes largos, podendo difundir-se à lei da natureza, como foi mais ou menos o caso. A forragem da caatinga não é com certeza succulenta; concede no entanto um mínimo de subsistência para rebanhos pouco exigentes, de grande resistência, e sobretudo largamente esparsos, com áreas médias por cabeça consideráveis.” (PRADO JR., 2011, p. 64).

¹¹ Castro (CASTRO, 2012, p. 173) coloca que “não se constituiu o sertanejo num agricultor de produtos de exportação, para fins comerciais, como se praticava nas terras do litoral, mas um plantador de produtos de sustentação para seu próprio consumo. Um semeador, em pequena escala, de milho feijão, fava, mandioca, batata-doce, abóbora e maxixe, plantados nos vales mais sumosos, nos baixios, nos terrenos de vazante, como culturas de hortas e jardins.”

¹² O “Nordeste não-açucareiro” possuía condições propícias para a plantação de algodão. A Guerra de Secessão norte-americana abre espaço internacional para a expansão e venda da mercadoria (OLIVEIRA, 2008, p. 11).

Atualmente, a região possui atividades tradicionais, como a criação extensiva de aves, caprinos, ovinos, gado e culturas de algodão e lavouras alimentares. Além disso, ganha espaço, nos centros regionais, a agroindústria e o setor de transformação. A região representava, em 2014, 4,1% do PIB nacional, ou seja, 236 bilhões de reais (MI, 2017).

Outra questão importante na estrutura econômica da região é a terra. A distribuição de terra no Semiárido é caracterizada pelo binômio latifúndio-minifúndio, isto é, pela coexistência de pequenas propriedades e de alta concentração de terras em latifúndios¹³. Nesse sistema, as atividades produtivas mais rentáveis da região envolvendo o gado e o algodão são realizadas dentro das grandes fazendas. Já a produção de subsistência é característica das pequenas propriedades (SILVA, 2006; ANDRADE, 1973; ARAÚJO, 2004).

Todavia, não é possível descrever o Semiárido sem abordar a questão climática. Segundo Manuel Correia de Andrade (1973, p. 25), “no Nordeste, o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e mais preocupa o homem é o clima, através do regime pluvial e exteriorizado pela vegetação natural”. A preocupação com a escassez e com os longos períodos de estiagem remontam ao período imperial. A seca, embora seja um fenômeno natural, interage com a formação política, econômica e social da região.

Conforme já destacado, a água é um elemento essencial, já que sacia a sede, possibilita o cultivo de alimentos, gera energia, sustenta indústrias e mantém ecossistemas (BARNES e ALATOUT, 2012). A água é, portanto, fundamental para a organização da vida.

As condições naturais agravam a dificuldade de acesso ao recurso no Semiárido. O domínio das caatingas, predominante no Semiárido, no Brasil configura um marcante contraste pela sua inserção em um país dotado de grandes extensões de terras úmidas (AB'SÁBER, 2003, p. 81). O inverno é seco e quase sem chuva, com duração de cinco a oito meses. Já o verão é chuvoso, com quatro a sete meses de precipitações pluviais (AB'SÁBER, 1999, p. 10). Nesse sentido, as chuvas são concentradas no verão¹⁴. A irregularidade de chuvas e a temperatura afetam a hidrologia regional. Há rios, no Semiárido, intermitentes, isto é, que desaparecem durante o período da seca (AB'SÁBER, 2003, p. 85).

Dois fenômenos centrais referentes à caatinga devem ser levados em consideração: a alta evaporação e a forte degradação da vegetação e dos solos. As altas taxas de evaporação

¹³ “A estrutura fundiária é extremamente concentrada. Além dos latifúndios, verifica-se um grande número de minifúndios, com cerca de 90% das propriedades possuindo área inferior a 100 hectares e detendo apenas 27% da área total dos estabelecimentos agrícolas” (SILVA, 2006, p. 20).

¹⁴ É interessante perceber que na literatura brasileira, quando se escreve partido do Semiárido, o período de chuvas é chamado, pelo habitante local, de inverno. Um exemplo é a obra de Rachel de Queiroz, *O Quinze*: “Enfim caiu a primeira chuva de dezembro. Dona Inácia, agarrada ao rosário, de mãos postas suplicava a todos os santos que aquilo fosse ‘um bom começo’. [...] – o inverno! Senhor São José, o inverno! Benza-o Deus!”.

representam perda significativa na disponibilidade hídrica da região, isto é, devido ao calor a água presente na superfície evapora (MOURA, GALVINCIO, *et al.*, 2007). Já a forte degradação pode levar à desertificação devido ao extremo desgaste da terra, da cobertura vegetal e da biodiversidade, resultando na perda do rendimento agrário (SÁ, CUNHA, *et al.*, 2010; AB'SÁBER, 2003).

Apesar de esses fenômenos ocorrerem naturalmente, as mudanças climáticas também afetam a região, acelerando-os. Segundo Castro e Cavalcante (2010, p. 14), o bioma da Caatinga é potencialmente vulnerável, já que apresenta 80% de sua área com alterações realizadas pelo homem mediante exploração predatória. Tanto a evaporação quanto a degradação do solo são aceleradas pelas mudanças climáticas em curso. As previsões de aquecimento global podem levar a um cenário de elevação da temperatura em até 5,5°C no Semiárido brasileiro. Conseqüentemente, haveria “aumento na evaporação, diminuição da disponibilidade hídrica e intensificação da aridez da região até final do século XXI, influenciando diretamente nas características e distribuição da vegetação” (ANGELOTTI, JÚNIOR e SÁ, 2011, p. 1098). A redução da disponibilidade hídrica prejudicaria a produtividade agrícola e aumentaria exponencialmente a vulnerabilidade social.

Até este momento abordou-se as dinâmicas geográficas, econômicas e climáticas-ambientais. Todavia, além dessas questões, existem grandes desafios de natureza social, econômica e política quanto ao uso da água. O uso não deve comprometer a disponibilidade futura e o funcionamento de ecossistemas (sustentabilidade). Ainda, o envolvimento de diferentes atores na sua distribuição e gestão, atenta-se para o fato de que a natureza não obedece a fronteiras políticas (ZWARTEVEEN, 2015, p. 06). Nesse sentido, enfatiza-se que questões referentes à distribuição e, portanto, ao acesso da água são inerentemente políticas não somente por ser objeto de política convencional (no sentido de recurso de poder), mas também devido a sua imbricação material em formações sócio técnicas, pelas quais se desenrolam processos políticos (PEREIRA, 2016, p. 26).

Outra característica predominante na região é a pobreza rural. No Semiárido habitam 24 milhões de pessoas. Cabe, agora, identificar algumas características sociais dessa população. No Brasil há aproximadamente 16 milhões de extremamente pobres. Destes, quase 20% reside na zona rural do Semiárido, representando mais de 3 milhões de pessoas (SANTANA, ARSKY e SOARES, 2011). Segundo dados levantados pela equipe de planejamento do Plano Brasil Sem Miséria, enquanto 84,4% da população vivia em áreas urbanas, a extrema pobreza estava dividida entre 53,3% nas cidades e 46,7% nas zonas rurais (FALCÃO e COSTA, 2014). Ou seja, apesar da área rural concentrar apenas 15,6% da população, nela localizam-se

praticamente metade dos extremamente pobres (IBGE, 2010). Ademais, os dados do IBGE (2010) mostram que 19,9% da população rural pobre não possui acesso à água. No nível da extrema pobreza, esse número chega a 48%. Segundo relatório da ASA Brasil (2014), cerca de 67% das famílias rurais do Semiárido não possuem acesso à rede geral de abastecimento de água¹⁵.

Segundo a Fundação Joaquim Nabuco, em 60% dos municípios do Semiárido, compreendendo mais de 9 milhões de habitantes, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) predominante está entre muito baixo e baixo. Além disso, todos os municípios da região apresentaram IDHM inferior à média do Brasil (0,727)¹⁶.

A pobreza na região está associada à distribuição desigual de recursos hídricos a qual, somada às características geográficas locais e à interferência do homem na paisagem (degradação do solo e formação de núcleos de desertificação), resulta na baixa capacidade produtiva e baixo nível de desenvolvimento socioeconômico (SANTANA, ARSKY e SOARES, 2011; FALCÃO e COSTA, 2014).

As relações de poder estabelecidas na região atuam em prol da perpetuação da pobreza e da desigualdade. A estrutura de terra supracitada influencia fortemente a estrutura social cuja sociedade divide-se, de um lado, em uma grande massa de trabalhadores rurais e, do outro lado, um pequeno grupo de grandes e médios proprietários com elevado padrão de vida (ANDRADE, 1973, p. 56). A estrutura social, baseada na estrutura da terra dominante desde a colonização, é composta pela permanência de relações de exploração de trabalho, de parceria e de arrendamento¹⁷ (SILVA, 2006, p. 178).

Da estrutura social deriva-se (e é alimentada pelos) os valores socioculturais – seus símbolos e personagens. Os principais valores socioculturais são o coronelismo, o clientelismo e o patrimonialismo. Todos formam uma rede do poder local, baseado nas elites latifundiárias, e estruturam o sistema político e econômico da região.

¹⁵ Segundo Santana, Arsky e Soares (2011, p.04): “Quase 75% das famílias localizadas na zona rural do semiárido são famílias de baixa renda, consideradas como aquelas com renda per capita igual ou menor a meio salário mínimo (conforme definição expressa no Decreto no 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal). Além disso, segundo o estudo O Semiárido Brasileiro e a Segurança Alimentar e Nutricional de Crianças e Adolescentes (2005), da UNICEF, a mortalidade infantil é superior à média nacional em 95% das cidades; 350 mil crianças estão fora da escola; 43% da população é analfabeta e uma em cada seis crianças de 10 a 15 anos trabalha.”

¹⁶ Conteúdo disponível em: <<https://www.fundaj.gov.br/index.php/conselho-nacional-da-reserva-da-biosfera-da-caatinga/6720-semiarido-e-no-semiarido-que-a-vida-pulsa>>. Acesso em: 15 de novembro de 2019.

¹⁷ “Aqueles que cultivam por conta própria a terra alheia, mesmo pagando regularmente rendas aos proprietários, veem-se quase sempre sem garantias contra os interesses e, às vezes, a prepotência destes, devido não só a uma legislação omissa e desatualizada, como, principalmente, ao desnível entre o poder econômico e o político existente entre o arrendatário e o médio e grande proprietário.” (ANDRADE, 1973, p. 57).

O coronelismo é um sistema no qual o coronel e o governador, isto é, o poder simbólico e fundiário e o poder político, apesar de obedecer a dinâmicas distintas, interagem. Esta interação é patrimonialista na medida em que corrói a distinção entre público e privado. O fenômeno do coronelismo é um compromisso,

uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil (LEAL, 2012, p. 44).

O coronelismo é responsável pelo o mandonismo, pelo filhotismo e pela falta de capacidade do poder público local.

Outra característica importante do sistema coronelista é a forma que ele se ajustou ao pacto federativo, exercendo fundamental papel de máquina eleitoral. A mobilização de votos para o sistema representativo recebe, em troca, a ausência do poder público e possibilidade de incursão do poder privado sobre este. Assim, “despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município.” (LEAL, 2012, p. 233).

Ainda que a visão de relações de poder, que moldam e vinculam as instituições nacionais às locais, seja central no fenômeno do coronelismo, as relações de poder entre os particulares são fundamentais na compreensão dos valores socioculturais do ambiente rural no Semiárido. Se a base do coronel é a mobilização de votos em troca do controle privado sobre o município, as bases do poder local estão, portanto, associadas à máquina eleitoral. O clientelismo político se revela como antiga prática de troca de bens e serviços por votos (LEAL, 2012).

Ressalta-se a importância da água enquanto recurso de poder por parte da elite local. A política de “socorro público”, isto é, as políticas emergenciais no contexto da seca, ao não resolver o problema da seca, mantém a população comprometida com a teia do coronelismo. Mesmo com o advento da democracia, o acesso aos bens e recursos públicos, como a água, manteve seu caráter seletivo e mediado pelas relações informais e ilegais entre indivíduos ou grupos (destaca-se as negociações por caminhão-pipa para realizar o abastecimento). Nesse sentido, a pobreza e a subordinação da população é parte do sistema (SILVA, 2006, p. 202).

O patrimonialismo, revelado na predominância do coronel sobre os assuntos públicos locais, direciona a ação pública na região. A construção de açudes para irrigação, por exemplo, é custeada com recursos públicos. A água dos açudes é destinada às atividades econômicas da elite latifundiária. O controle do proprietário do recurso permite que ele continue

desenvolvendo as suas atividades tradicionais que incluem o plantio de capim para o gado e a produção de cana-de-açúcar. As famílias pobres que necessitam da água para a produção do seu sustento permanecem excluídas. O acesso à água é negociado e o recurso público fortalece esse arranjo. Antônio Callado cunhou, em 1959, o termo “Indústria da Seca” para esse fenômeno em que a elite, política e econômica, coloca “a seca a seu serviço e fazem dela um grande negócio.” (SILVA, 2003, p. 369).

O acesso precário à água reforça a desigualdade e a pobreza, mantendo a população em situação de vulnerabilidade social (SANTANA, ARSKY e SOARES, 2011). Esse acesso é dificultado não só por questões climáticas, mas políticas, econômicas e sociais. A seca, enquanto fenômeno natural, não é recente no Brasil, havendo registros datados do século XVI. Apesar de natural, a seca “ocorre em diferentes conjunturas sociais e incide, negativamente, nas condições de vida da população.” (PASSADOR e PASSADOR, 2010, p. 66). Nesse sentido, as condições geográficas somam-se e interagem com as condições sociais, econômicas e políticas, produzindo uma região complexa e desigual¹⁸.

Josué de Castro classifica o sertão nordestino como uma região onde a fome é epidêmica. No Semiárido, a fome é global quantitativa e qualitativa (CASTRO, 2012, p. 157).

Finalmente, a questão da água e da condição de vida da população local gerou uma série de migrações internas no Brasil, saindo do Semiárido. Nesse sentido, a região Nordeste e, especificamente, o Semiárido forneceram mão-de-obra barata para um grande número de áreas e polos em desenvolvimento no Brasil – seringais da Amazônia, São Paulo, construção de Brasília, construção de estradas – configurando uma região com altas taxas de natalidade e intensa emigração (AB'SÁBER, 2003, p. 93; SILVA, 2006).

A figura abaixo apresenta as diversas dinâmicas que se retroalimentam no Semiárido.

¹⁸ Milton Santos (SANTOS, 2012, p. 29), que escreveu o prefácio da obra de Josué de Castro, cita que o autor “mostrou que a vertente naturalista, segundo a qual esse fato [a fome] se devia às contingências do clima, era uma explicação equivocada. Dizia-se, então, que a fome no Nordeste interior tinha como raiz a aridez climática. Assim, a culpa do desastre era da Natureza, isto é, de ninguém, e não da sociedade.”

Figura 2 - relação entre a dimensão ambiental e social no Semiárido



Figura copiada de (SÁ, CUNHA, *et al.*, 2010, p. 129).

2.2. A SECA NO SEMIÁRIDO E O HISTÓRICO DE SOLUÇÕES PARA A REGIÃO

Levando em consideração as complexas dinâmicas entre os fatores naturais e sociais descritas na seção anterior, diversos autores se interessaram em analisar a interferência do governo federal na região. Tendo em vista que a seca, e conseqüente escassez de água, tanto gera quanto acentua problemas na região, essa seção busca apresentar as principais medidas adotadas no enfrentamento do fenômeno.

Alguns trabalhos já realizaram esse mapeamento. Campos (2014) identifica cinco períodos baseado na predominância de uma determinada política sobre as demais. O primeiro período, “defrontando-se com as secas”, compreende, ainda durante o Brasil Colônia, a falta de políticas e a tomada de conhecimento pela sociedade e pelo governo das características climáticas da região.

Após essa fase ocorre “a busca do conhecimento” no qual o Imperador Pedro II, mediante o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) explora cientificamente a região. Esse movimento gerou um debate entre intelectuais da época sobre a necessidade de agir perante a seca (CAMPOS, 2014).

O terceiro momento, “a hidráulica da solução”, é marcado pelos primeiros posicionamentos do governo, ainda imperial, quanto à produção de políticas para questão da escassez de água. A Comissão Imperial criada produziu relatórios e propostas. No período republicano foi criada, em 1909, a Inspeção de Obras Contra a Seca (IOCS), responsável pela realização dos projetos desenvolvidos. Construíram-se reservatórios para tornar a região menos vulnerável. Os intelectuais não pensavam, contudo, que a construção de açudes acabaria com as secas (CAMPOS, 2014).

O quarto momento, “a busca do desenvolvimento”, ocorreu paralelamente aos esforços de desenvolvimento nacional. O desenvolvimento institucional e capacidade de ação do Estado na região cresceram. O período começara com as ideias de Celso Furtado de desenvolvimento regional, mas passou por uma guinada conservadora devido ao golpe militar de 1964 (CAMPOS, 2014).

O último período, iniciado pós-democratização, é chamado pelo autor de “gestão de águas e o desenvolvimento sustentável”. O marco é a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, popularmente conhecida como Rio 92, e a formulação da Agenda 21. O desenvolvimento passa a ter característica tridimensional: crescer (econômica), incluir (social) e proteger (ambiental). Observou-se a ascensão de novos atores - as organizações internacionais e organizações da sociedade civil -, novos paradigmas e novas preocupações (CAMPOS, 2014).

2.2.1. O combate à seca

No primeiro momento destacado por Campos (2014) não há políticas que visem alterar a situação da região. Já no segundo momento, as políticas de produção de conhecimento preparam terreno para a intervenção na região semiárida que aconteceria a partir da criação da IOCS. A IOCS, vinculada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, foi o primeiro órgão público criado para formular e implementar soluções para os problemas decorrentes da seca (PEREIRA, 2016; SILVA, 2006). Em 1919, a IOCS tornou-se a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS).

As principais políticas desenvolvidas pela IFOCS foram as construções de estradas, barragens, açudes e poços. O objetivo era dar suporte à agricultura nos períodos de seca (MACHADO, DIAS e SILVA, 2017). Um exemplo é a criação da Caixa Especial das Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste e dos Serviços Complementares ou Preparatórios que permitiu a construção de onze açudes de alvenaria (PEREIRA, 2016, p. 66).

Em 1945, a IFOCS transforma-se em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Nos anos seguintes, o DNOCS buscava não só combater a seca mediante a construção de reservatórios de água como os açudes, mas também seria o responsável pelo gerenciamento e aproveitamento das águas dos açudes públicos para o projeto de agricultura irrigada (PEREIRA, 2016). Neste sentido, o órgão se insere no projeto nacional de modernização das atividades econômicas, incluindo a modernização da agricultura.

Segundo Pereira (2016), a criação do IOCS, transformado posteriormente em DNOCS, significou a institucionalização da lógica do combate à seca e aos seus efeitos. A principal característica desta estratégia é o diagnóstico de que a seca é uma anormalidade que deve ser combatida principalmente por meio do acúmulo de água em reservatórios e soluções hidráulicas (MACHADO, DIAS e SILVA, 2017). A seca, não o sistema socioeconômico, é responsável pela pobreza e pela fome no Semiárido (PEREIRA, 2016).

Silva (2006, p. 54) destaca que o DNOCS enfrentou bastante resistência das oligarquias rurais, que praticavam a pecuária extensiva, para colocar em prática os projetos de irrigação e modernização agrícola no Nordeste. Os proprietários chegaram, inclusive, a impedir abertura de canais para irrigação que passasse por suas terras. O impedimento levou o DNOCS a propor a implementação de um sistema de arrendamento de terras. Os planos propostos foram fortemente combatidos pelos representantes políticos das oligarquias rurais, “que o denunciaram como uma proposta subversiva e adepta do comunismo, e impediram por mais de uma década que fosse implementada.” (SILVA, 2006, p. 54).

Conforme interpretação de Oliveira (2008), esse conflito entre latifundiários e as instituições criadas para o combate à seca acaba na captura pelas elites dominantes locais das agências do Estado. Como o autor coloca, “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. 304). Desse modo, as ações dos órgãos de combate à seca passaram a refletir essa imbricação. O autor cita como exemplo a construção, pelo DNOCS, de barragens para reservarem água para os períodos de seca. As barragens foram construídas, em grande parte, nas propriedades de grandes e médios fazendeiros. Elas serviam para a sustentação do gado e apenas marginalmente para a agricultura de subsistência.

Além das obras de armazenamento de água, desde a época do IFOCS também eram implementadas ações de emergência. As ações incluíam distribuição de água e comida, frentes de trabalho e estímulo à imigração para outras regiões do país (SILVA, 2006). As frentes de trabalho são denunciadas já que se recrutava a mão-de-obra desocupada pela estiagem para que construíssem barragens e estradas em troca, na maioria das vezes, de alimento. Também nas ações de emergência a captura do Estado pelas elites oligárquicas se mostra presente. “Os resultados desse trabalho concretizavam-se nas barragens feitas nas propriedades dos grandes fazendeiros e nas estradas, às vezes estradas privadas e no interior dos grandes latifúndios” (OLIVEIRA, 2008, p. 311).

A lógica de aproveitar-se da seca para promover benefícios privados com apropriação de recursos públicos configura, conforme já mencionado, a indústria da seca (PEREIRA, 2016, p. 68).

2.2.2. A modernização econômica conservadora

O governo federal criou, tendo em vista a modernização econômica, novos órgãos. Em 1945 foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Três anos depois, em 1948, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). Finalmente, em 1952, surgiu o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para apoiar financeiramente os municípios da região semiárida (PEREIRA, 2016; MACHADO, DIAS e SILVA, 2017).

Durante a década de 1950, as ações de combate à seca foram crescentemente questionadas (PEREIRA, 2016). Josué de Castro (2012), em sua reconhecida obra “A Geografia da Fome”, questiona a relação de causalidade presente no DNOCS de que a fome era causada pela seca. Para o autor, embora ela agrave o cenário de fome, a seca não cria a fome. A fome é produzida pelo subdesenvolvimento e pela estrutura socioeconômica brasileira.

Dentro da burocracia, como demonstram Pereira (2016) e Silva (2006), parte da equipe do DNOCS, vocalizados por José Guimarães Duque, era contrária a construção de açudes públicos em propriedade privada. O posicionamento, entretanto, foi minoritário e as obras realizadas pela instituição continuaram (PEREIRA, 2016, p. 67).

Em 1958 ocorreu uma grande seca geral (PEREIRA, 2016; SILVA, 2006; MACHADO, DIAS e SILVA, 2017; CAMPOS, 2014). Os efeitos desta seca levaram diversos setores da sociedade – elites agrárias, políticos, intelectuais, Igreja Católica, sindicatos e Ligas Camponesas – a pressionarem o então presidente Juscelino Kubitschek por maiores mudanças no tipo de políticas para o Semiárido e para o Nordeste como um todo (PEREIRA, 2016).

Conforme a divisão temporal realizada por Campos (2014), iniciava-se o período de busca por desenvolvimento. O presidente criou um Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste que, sob o comando de Celso Furtado, levaria à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959 (SILVA, 2006).

Celso Furtado (2013) relata que era necessário, para enfrentar o diagnóstico de que o subdesenvolvimento gerava as diversas mazelas sociais presentes no Nordeste, instrumentos administrativos adequados. Nesse sentido, a Sudene

pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que o capacite a formular **uma política de desenvolvimento para o**

Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos (FURTADO, 2013, p. 344, grifo nosso).

Para que isso ocorresse, a Sudene centralizaria e coordenaria as diversas políticas e órgãos existentes e atuantes na região.

A criação da Sudene representa uma inflexão, já que o foco passou a ser o desenvolvimento (PEREIRA, 2016). É preciso ressaltar que o conceito de desenvolvimento naquele período estava atrelado ao crescimento e a modernização das atividades produtivas (SILVA, 2006).

Em relação ao Semiárido, o principal diagnóstico, ponto de partida das novas políticas, foi que “desenvolveu-se na região semiárida, na caatinga, uma economia inadequada ao meio, extremamente vulnerável à seca” (FURTADO, 2013, p. 355). Era preciso, portanto, criar uma economia resistente à seca. A industrialização foi a proposta central do Grupo de Trabalho e, conseqüentemente, levada por Furtado à recém-criada Sudene. Por meio da indústria seria possível superar os problemas gerados pela antiquada base agroexportadora (ARAÚJO, 2004, p. 17).

A Sudene, em 1960, criou o Grupo de Irrigação do São Francisco, com apoio técnico da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), e o Grupo do Vale do Jaguaribe, em cooperação com o governo francês (PEREIRA, 2016). O intuito era estudar as condições da região e implementar projetos pilotos de irrigação.

Portadora de uma nova visão sobre o Nordeste, a Sudene foi importante para o desenvolvimento de capacidade técnica e política especializada na região para a condução dos programas. Nesse sentido, houve fortalecimento das instituições de ensino superior e médio (SILVA, 2006). Durante o início da década de 1960, portanto, a Superintendência concentrou seus esforços em pesquisas sobre os recursos naturais regionais (ARAÚJO, 2004, p. 18).

Além do fortalecimento técnico, científico e administrativo, a região Nordeste cresceu, em termos de PIB, durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, acima da taxa de crescimento nacional. A média de crescimento durante essas décadas foi de 6,4% (ARAÚJO, 2004, p. 19).

Na questão social, a Sudene atuou na contenção de movimentos sociais que lutavam pela reforma agrária. É preciso lembrar que o Nordeste do Brasil foi palco de intensa mobilização sindical e rural. Dentre os movimentos, destaca-se a formação das Ligas Camponesas no período pré-1964. Durante o I Congresso Camponês de Pernambuco, em 1956, José dos Prazeres, militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi eleito presidente da Liga. Em 1959, a mobilização de camponeses desapropriou o engenho Galileia (MEDEIROS, 1989, p. 44). Dessa forma, o crescimento em número de participantes e a robustez que os

movimentos ganhavam fizeram com que as elites pressionassem a atuação da Sudene em prol da contenção da pauta da reforma agrária (PEREIRA, 2016).

Diversos planos da Sudene sofreram resistência por parte das elites nordestinas que defendiam o modelo econômico baseado no algodão e na pecuária. O questionamento da Sudene quanto as ações de combate à seca não modificou esse padrão de políticas de construção de reservatórios e frentes de trabalho. “Não houve mudanças substantivas com relação à distribuição de água; o padrão de concentração do acesso à terra e à água permaneceu.” (PEREIRA, 2016, p. 73).

O golpe militar de 1964 reduziu a autonomia da Sudene no planejamento regional, submetendo-a às diretrizes das políticas e planos nacionais implementados pelos governos militares (PEREIRA, 2016; SILVA, 2006). Durante o período, que duraria até 1985, ocorreu um reforço nas relações entre oligarquias rurais e as agências do Estado. A lógica de modernização econômica e desenvolvimento não desapareceu. Ela sofreu, contudo, uma guinada conservadora (PEREIRA, 2016). Por isso, Silva (2006, p. 64) classifica esse período como modernização econômica conservadora “na qual o Estado busca viabilizar novas formas de acumulação de capital, preservando as antigas estruturas socioeconômicas e políticas regionais por meio da modernização da grande propriedade agrícola.”.

A principal estratégia de desenvolvimento durante esse período foi a irrigação (SILVA, 2006). Isso não significa, todavia, que as políticas tradicionais de combate à seca tenham desaparecido. As ações emergenciais e as obras hídricas continuaram operando com apoio das elites latifundiárias (PEREIRA, 2016).

A irrigação promoveu a construção de diversos perímetros irrigados no Semiárido com o objetivo de modernizar a agricultura. Além disso, o governo federal apoiou a agricultura irrigada de caráter empresarial (PEREIRA, 2016). Em 1974, foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) para modernizar a agricultura empresarial na região (SILVA, 2006).

Dentro da lógica de integração nacional adotada pelos militares, o Semiárido, e o Nordeste, mantiveram-se como periferia do eixo dinâmico do país. A industrialização promovida em alguns polos produzia para o mercado externo à região, dependia de insumos externos à região. Destaca-se a produção de frutas para a exportação.

Optou-se, portanto, por modernizar o setor agropecuário, isto é, as atividades econômicas predominantes (algodão e pecuária) foram privilegiadas em face à promoção de novos e mais adequados setores. Nesse sentido, nem a industrialização nem a irrigação foram capazes de criar uma dinâmica regional autônoma (SILVA, 2006).

Durante as décadas de 1970 e 1980, uma série de programas e projetos de desenvolvimento incidiram no Semiárido. O quadro abaixo apresenta as principais iniciativas do período.

Quadro 1 - programas e projetos de desenvolvimento do Nordeste durante as décadas de 1970 e 1980

Ano	Programa	Objetivo
1971	Proterra (Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste).	Colonizar a Amazônia e o Nordeste através da agroindústria. Incorporado ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).
1971	Provale (Programa Especial para o Vale do São Francisco).	Promover a irrigação no Vale do São Francisco. Incorporado ao I PND.
1974	Polonordeste (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste).	Promover o desenvolvimento e modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, criando polos agrícolas e agropecuários. Incorporado ao II PND.
1976	Projeto Sertanejo (Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste).	Fortalecer a economia das unidades de produção agropecuária, tornando-a mais resistente à seca.
1979	Prohidro (Programa de Recursos Hídricos do Nordeste).	Aumentar a oferta de recursos hídricos por meio da construção de açudes públicos e privados e perfuração de poços. O programa passou a chamar-se, depois, de Proágua. Realizado em parceria com o Banco Mundial.
1981	Provárzeas.	Prestar assistência ao pequeno agricultor na produção de alimentos básicos em áreas de várzea. Estava ao cargo da EMATER.
1983	Projeto Nordeste.	Coordenação e reestruturação dos projetos de desenvolvimento do Nordeste.
1986	Papp (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste).	Diminuir o grau de pobreza na zona rural. Apoiar o pequeno produtor rural por meio de infraestrutura, irrigação, crédito rural, comercialização, assistência técnica e extensão, pesquisa e acesso à terra.
1986	Projeto São Vicente	Oferecer suporte técnico e financeiro a pequenos produtores rurais no Nordeste.
1986	Proine (Programa de Irrigação do Nordeste)	Promover a irrigação no Nordeste. Depois tornou-se o Programa Nacional de Irrigação (PRONI).
1988	Projeto Padre Cícero	Ampliar o número de reservatórios de água no interior do Nordeste, incentivando a convivência com a seca.

Quadro elaborado com base em (SILVA, 2006; MACHADO, DIAS e SILVA, 2017; PASSADOR, PASSADOR, *et al.*, 2007).

Observa-se no quadro a predominância, durante a década de 1970, do planejamento estatal e dos programas voltados para os projetos de irrigação. Todavia, a partir de 1981, com o Provárzea, surge um novo tipo de política cujo foco está no pequeno agricultor e na assistência técnica. Assim, na década de 1980, ainda que não haja a substituição do modelo de política, inclui-se esta nova frente.

Os programas baseados na assistência técnica aos pequenos agricultores – como o Provárzeas, o Papp, o Projeto São Vicente e o Projeto Padre Cícero – possuem forte base nos movimentos de assistência técnica e extensão rural (Ater). Os serviços de Ater surgiram,

contexto brasileiro, no final da década de 1940 a partir da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar), no estado de Minas Gerais, emulando as formas já institucionalizadas de serviços públicos semelhantes prestados nos EUA e na Europa. A “função dos institutos de extensão rural era servir de interlocutor entre os agricultores e as instituições geradoras de inovação para a agropecuária.” (CASTRO e PEREIRA, 2017).

De Minas Gerais, o tipo de serviço expandiu-se para outras regiões brasileiras. Dessa forma, com o crescimento, o Estado trouxe para sua esfera de controle as instituições independentes e, em 1975, criou a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater)¹⁹ para coordenar as iniciativas estaduais. Em 1974, foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), responsável pela inovação agropecuária. Nesse sentido, enquanto a Embrapa deveria criar as inovações, a Embrater deveria difundir a inovação pelo Brasil rural (CASTRO e PEREIRA, 2017).

Outro aspecto interessante de observar nesta nova frente de programas no Semiárido é a presença da Igreja Católica no desenvolvimento de alternativas junto aos pequenos agricultores na região – como o Projeto Padre Cícero e programas desenvolvidos localmente. Enquanto na pobreza urbana, nas periferias das grandes cidades, as pessoas estariam migrando para as novas igrejas pentecostais ou para a categoria sem religião, a pobreza tradicional brasileira, nas áreas rurais do Nordeste, continua católica (PONTES, 2014). É importante, portanto, destacar além da assistência rural, a força da Igreja Católica, e outras igrejas com penetração mais longa no território, na região.

A presença da Igreja Católica no Semiárido, por meio da Doutrina Social da Igreja²⁰, inspira-se na ação social. A ação social, diferentemente do assistencialismo, não é um remédio ao indivíduo, mas é inspirada pela necessidade das pessoas e busca, pela obra social, saber as causas das mazelas sociais (DORNELAS, 2010).

Em 1952, foi fundada a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Nessa instância, destaca-se o papel de Dom Helder Câmara que vai atuar fortemente pela atuação social da Igreja no Brasil. Durante a segunda metade do século XX, a Igreja se volta para a realidade brasileira e busca atuar em projetos de interesse social. Novamente, Dom Helder aparece, no cenário do Nordeste brasileiro, empenhando-se na criação da Sudene. Na década de 1950 e 1960, surgiram, no seio da Igreja, entidades como a CARITAS Brasileira, o

¹⁹ A Embrater foi extinta pelo Decreto nº 97.455 de 15 de janeiro de 1989.

²⁰ Destaca-se dois eventos, o Concílio Vaticano II (1962 – 1965) e a Conferência Episcopal de Medellín (1968), que marcaram a mudança da Igreja em direção à atuação em favor dos pobres, dos direitos humanos e da justiça social (DORNELAS, 2010).

Movimento de Educação de Base (MEB), o Instituto Brasileiro de Análise e Desenvolvimento Social (IBRADES), as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a Campanha da Fraternidade (CF), a Teologia da Libertação, entre outras (DORNELAS, 2010).

Há, nesse sentido, clara orientação de parte da Igreja, cuja atuação se faz presente no Semiárido, de encarar e atuar em prol da mudança social. Nesse sentido, a Igreja se torna mais popular, isto é, desloca-se da exclusividade de cânones teológicos para uma maneira própria de viver a fé cristã em busca da vida e da justiça (FILHO, 2015). No Semiárido, tanto vida, quanto justiça envolvem a questão da água.

Na década de 1970, no Nordeste, os bispos lançam o documento “Eu ouvi os clamores do meu povo” que demonstram a guinada na ação dos membros da Igreja para a região²¹. Como resultado, em 1975, foi criada a primeira pastoral social, a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Após a sua criação, outras igrejas cristãs uniram-se ao movimento que atuava promovendo a organização de trabalhadores do campo. Além da pauta da reforma agrária, a CPT passou a defender o acesso à água enquanto um direito da humanidade; sendo, portanto, contrária à sua privatização (TERRA, 2010).

Já as Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) surgiram e se expandiram na década de 1960. Segundo Dornelas (2010, p. 135),

as CEBs corresponderam desde suas origens a um projeto bem definido e específico: estabelecer um novo modo de ser Igreja, inspirado nas comunidades cristãs primitivas, enraizado na realidade dos pobres, tanto nas áreas rurais como nas periferias urbanas.

Essas entidades alcançaram alta capilaridade no território e foram capazes de alcançar a população e mobilizá-la.

Os resultados diretos desses programas e projetos do governo federal para o Semiárido e região Nordeste foram o, já mencionado, crescimento da região acima da média nacional, o aumento da produtividade agrícola e a consolidação de polos agroindustriais especializados em produtos de elevado valor comercial, destinados à exportação (SILVA, 2006; ARAÚJO, 2004).

Todavia, indiretamente, a atuação do Estado vinculada às elites oligárquicas desencadeou o aumento da desigualdade e da pobreza (ARAÚJO, 2004) e a salinização do solo (SILVA, 2006). Os dois principais efeitos indiretos estão conectados. A salinização é gerada pela prática inadequada da agricultura irrigada e reduz a produtividade do solo. A salinização é um dos componentes que geram a degradação do solo, causando impactos ambientais em áreas semiáridas (PEDROTTI ET AL., 2015). A agricultura irrigada agroindustrial, embora

²¹ Bispos da Amazônia publicam “Y-Juca-Pirama – o índio, aquele que deve morrer” e, no Centro-Oeste, “Marginalização de um povo – o grito das Igrejas”. Todos os documentos demonstram a crescente preocupação da Igreja com o social que viria a destacar-se durante a ditadura militar.

movimento o setor da fruticultura para a exportação e atraia investimentos para os polos, substituiu a agricultura de subsistência sem, contudo, absorver a massa de trabalhadores rurais (SILVA, 2006).

Além disso, a questão da fome e da miséria não foi enfrentada. O regime autoritário e fechado para a participação e demandas populares gerou crescente mobilização de grupos da sociedade civil na busca por alternativas na zona rural do Semiárido (CAMPOS, 2014).

2.2.3. A convivência com a seca

Conforme destacado na seção acima, durante a segunda metade do século XX, a despeito da atuação autoritária por parte do Estado e seus projetos de combate à seca e de modernização econômica conservadora, experiências desenvolvidas por atores da sociedade civil buscaram novas formas de lidar com o fenômeno da seca (ASSIS, 2009, p. 21). A maioria das organizações de agricultores e de trabalhadores rurais possuem, em sua origem, vínculos com as Ligas Camponesas do final dos anos 1950, com os sindicatos de trabalhadores rurais dos anos 1970 e com as Comunidades Eclesiais de Base dos anos 1960 aos anos 1980 (SABOURIN ET AL., 2005).

A década de 1980, além da forte crise econômica, foi caracterizada pela abertura política e democratização, que se estendeu até a década seguinte. Aliado à mudança política, havia um sentimento de frustração em relação às políticas e aos programas anteriores. Segundo Silva (2006, p. 78), o acesso aos serviços sociais básicos eram limitados, atuando na manutenção da pobreza crônica da região. Além disso, do ponto de vista ambiental, a caatinga encontrava-se ameaçada devido à poluição e à escassez de recursos hídricos e ao aumento do processo de desertificação. Dessa forma, a existência de uma sociedade civil organizada, a democratização e a frustração forneceram “as bases para justificar a necessidade de busca e valorização de alternativas sustentáveis para o desenvolvimento do Semiárido” (SILVA, 2006, p. 78).

A democratização também permitira que representantes dos trabalhadores rurais participassem, ainda de forma limitada, do processo de formulação das políticas públicas. Nesse sentido, é possível observar no quadro 1 da seção acima que, na década de 1980, há programas do governo federal que incluem o pequeno agricultor, os programas de Ater (PEREIRA, 2016). Um marco deste período, demonstrando a gradual mudança no perfil dos programas para a região, é o documento “Convivência do Homem com a Seca: implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas. Uma proposta de ação”, publicado em 1982, pela Embrapa e Embrater.

As organizações – vinculadas aos partidos, à Igreja e à extensão rural – passam a assumir, além das funções representativas, funções coletivas na produção de bens públicos, buscando alternativas às velhas soluções para o Semiárido (ASSIS, 2009). Dentre os projetos criados destacam-se os fundos rotativos solidários, as agroflorestas, a captação de água da chuva, o cultivo de lavouras xerófilas, os quintais produtivos e as mandalas. As alternativas foram, segundo Assis (2009, p. 23), experimentadas e aperfeiçoadas por organizações locais²².

Segundo Silva (2006), durante a seca de 1992 e 1993, houve uma mudança qualitativa na atuação da sociedade civil organizada no Semiárido. As organizações – sindicatos, associações, Igrejas, ONGs e cooperativas – passaram a pressionar o governo federal por ações. O momento emblemático ocorreu na organização de um ato público em Recife e na ocupação da sede da Sudene, localizada na cidade. O movimento exigia a tomada de medidas em relação à seca e a criação de políticas públicas permanentes e embasadas na lógica de desenvolvimento sustentável (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016; ASSIS, 2009).

A partir da mobilização foi criado o Fórum Nordeste, composto por mais de trezentas organizações da sociedade civil do Semiárido. O Fórum elaborou uma proposta de ações permanentes para a região (SILVA, 2006). Além da postura propositiva da sociedade civil, a mobilização de 1993 originou diversos espaços coletivos de discussões como o Fórum Seca em Pernambuco, o Fórum pela Vida no Semiárido no Ceará e no Piauí e o Forcampo no Rio Grande do Norte (ASSIS, 2009). Todos esses espaços passam a discutir a ideia de convivência com o Semiárido.

A resposta do governo Itamar Franco é imediata. O governo federal propõe o Projeto Áridas que incluía a preocupação ambiental e a qualidade de vida no Semiárido (ASSIS, 2009). O Projeto incorporou a noção de desenvolvimento sustentável que havia se propagado no Brasil em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), no Rio de Janeiro, em 1992 (PEREIRA, 2016; SILVA, 2006; CAMPOS, 2014). Para Campos (2014), a Rio 92 e a formulação da Agenda 21 marcam o início do período (que perdura até o fim da análise do autor) de gerenciamento das águas.

Além disso, ainda como resultado da mobilização, o pagamento de um salário mínimo para cada trabalhador foi negociado. As frentes de emergência passaram a se chamar frentes produtivas de trabalho e a implementação foi acompanhada pelos movimentos a fim de evitar

²² Assis (2009, p. 23) cita algumas das principais organizações: Centro Sabiá, Patac (Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas às Comunidades), Diaconia, Caatinga, Irpaa (Instituto Regional da Pequena Agricultura Apropriada), Cáritas Brasileira, MOC (Movimento de Organizações Comunitárias), Chapada (Centro de Habilitação e Apoio ao Pequeno Agricultor do Araripe).

as antigas práticas de exploração (PEREIRA, 2016). As organizações da sociedade civil também passaram a acompanhar os novos programas do governo federal, focados no trabalhador rural, mediante a criação de comissões municipais; criando, portanto, um sistema de controle social coletivo eficiente que atuava a fim de vetar desvios de recursos e as tradicionais práticas clientelistas de troca de favores políticos por serviços públicos (PEREIRA, 2016).

Outras iniciativas do Estado durante a década de 1990 podem ser vistas no quadro abaixo.

Quadro 2 - programas e projetos de desenvolvimento do Nordeste durante a década de 1990

Ano	Programa	Objetivo
1993	Projeto Áridas	Desenvolver um plano para o Semiárido. O projeto incluiu o conceito de desenvolvimento sustentável e realizou consultas com diversos setores da sociedade.
1996	Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste	Promover a fruticultura irrigada. Estava sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.
1996	Programa Água Boa	Promover acesso à água potável em localidades rurais do Semiárido mediante a instalação de dessalinizadores. Estava sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.
1997	PNRH (Política Nacional dos Recursos Hídricos) ²³	Cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Água se consolida como um bem de domínio público e, em situações de escassez, o uso prioritário é para o consumo humano e a dessedentação de animais.
1998	Programa Proágua Semiárido	Ampliar a oferta de água de qualidade no Semiárido. Sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Meio Ambiente em parceria com o Banco Mundial.
1998	PDHC (Projeto Dom Helder Câmara)	Gerar e difundir tecnologias e referências que possam orientar as políticas públicas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural sustentável no Semiárido. Realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) mediante um acordo com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

Quadro criado pela autora com base em (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016).

Em 1998 e 1999, novamente uma grande seca afeta a sociedade. O governo responde com ações emergenciais tradicionais e com ações inovadoras. Dentre elas, houve a promoção da alfabetização e da capacitação de jovens e adultos e abertura de linha especial de crédito para produtoras rurais. Contudo, a forma como as medidas foram implementadas e a demora

²³ Importante destacar que de acordo com o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, é responsabilidade do Ministério da Integração Nacional a construção de infraestrutura hídrica. Já o Ministério do Meio Ambiente deve, por meio da Agência Nacional de Águas, regulamentar o uso da água. Para Souza Filho (FILHO, 2011), os ministérios percebem de forma diferente a questão da água. Enquanto o MMA percebe a água enquanto um recurso natural, o MI a vê como insumo produtivo.

na tomada de decisões durante a estiagem, e o corte de recursos e descontinuidade das ações construíram espaço para um segundo momento de frustrações (SILVA, 2006).

Nesse contexto, ocorre, em Recife, a Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação (COP3). Paralelamente a esse evento, como é costume, organizações da sociedade civil organizam um fórum paralelo para discutir a temática da Conferência. O objetivo desse fórum paralelo às organizações dos Estados-parte das Nações Unidas é o estabelecimento de um espaço além dos governos nacionais onde as organizações da sociedade civil possa também discutir e construir propostas para lidar com a desertificação no Brasil (ASSIS, 2009). Neste ano, a realidade do Semiárido reuniu diversos atores.

O fórum é bastante diverso. Nele participam representantes de movimentos sociais (principalmente movimentos ambientalistas e movimentos de trabalhadores rurais), de entidades religiosas (Igreja Católica e Igreja Evangélica), de ONGs (Centro Sabiá, Caatinga) e de organizações de cooperação internacionais (Oxfam, Unicef, Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) (SILVA, 2006).

Esse grupo de entidades publicam um documento chamado de Declaração do Semiárido. O documento denunciou a situação do Semiárido. A falta de políticas públicas adequadas e contínuas mantém a pobreza e a crescente degradação da caatinga. O conjunto de organizações declararam que era imperativa a promoção do acesso à terra e à água. Nesse sentido, o documento também apresenta propostas sustentáveis.

O principal ponto do documento foi a criação da Articulação do Semiárido (ASA). A rede surgiu como um compromisso da sociedade civil com a promoção da mudança na região. Diferentemente das tentativas de mobilização temáticas anteriores – como a Rede Água, Rede Abelha e Rede Agroecológica –, a rede ASA consolidou-se, expandiu-se e foi capaz de propor programas para a região (SILVA, 2006; ASSIS, 2009; PEREIRA, 2016).

A construção de cisternas de placa surge, nesse sentido, como o primeiro programa e proposta deste grupo de atores. A construção de cisternas aparece enquanto uma solução descentralizada para as famílias rurais. Os reservatórios permitiriam coletar a água durante os períodos de chuva e armazená-la para os períodos de seca. A sistematização da metodologia de construção de cisternas foi feita pelas diversas organizações que compõem a ASA em parceria com a Fundação Grupo Esquel Brasil.

A cisterna é um reservatório. Como a chuva na região é concentrada em alguns meses do ano, a cisterna serve para armazenar essa água para uso futuro, em momentos de escassez. A cisterna de placa de cimento para a primeira água, ou seja, para água de consumo familiar básico possui capacidade para armazenar 16mil litros. A construção de uma cisterna dura em

média duas semanas e possui um custo de 2,1 mil reais, dos quais cerca de 1,1 mil reais custeiam a compra de materiais e os demais para o pagamento das equipes de treinamento (COSTA e DIAS, 2013, p. 47).

A água é captada através do telhado. Ela é transportada por meio de calhas de zinco ou canos de PVC para o compartimento de armazenamento, o qual pode ser construído com “placas de cimento, anéis de concreto, tela e cimento, alambrado e outros tipos de materiais” (ASA, 2008, p. 8). A cisterna é instalada ao lado da casa da família, com parte do reservatório enterrado. A família participa da construção da cisterna após ter recebido o treinamento em gestão de recursos hídricos mediante o qual recebem a instrução de descartar a água da primeira chuva e, depois disso, manter os canos e calhas limpos e o reservatório fechado (LEAL ET AL, 2016).

As cisternas são consideradas tecnologias sociais. Esse tipo de tecnologia apresenta alternativas “modernas, simples e de baixo custo para a solução de problemas estruturais das camadas mais excluídas da sociedade” (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2013, p. 06). A classificação de uma tecnologia enquanto tecnologia sociais possuem dois requisitos: (i) participação das pessoas das comunidades na construção e produção do conhecimento e (ii) sustentabilidade nas soluções apresentadas. Dessa forma, a tecnologia não está isolada, ela possui contexto e se relaciona com a sociedade. A formulação tecnológica via tecnologia social não é uma solução padronizada, mas específica (JESUS e COSTA, 2013).

Para Andrade, Neto e Valadão (2013), a construção de cisternas pela sociedade civil é um marco na modificação das práticas presentes no Semiárido. A gestão em desenvolvimento existente no programa de cisternas defende a translação ao invés da difusão da técnica. Dessa forma, não é a propriedade técnica que é levada de comunidade a comunidade, mas a transformação social. Nesse sentido, os autores colocam que o “verdadeiro desenvolvimento é criatividade cultural e morfogênese social” (ANDRADE, NETO e VALADÃO, 2013, p. 293).

Ao mesmo tempo em que avançam propostas relacionadas ao combate à seca e à modernização econômica conservadora,

setores da sociedade civil organizada, com aliados governamentais ligados às áreas social e ambiental, buscam avançar nas propostas de convivência com o Semiárido, apresentando outras alternativas, enfatizando os aspectos da inclusão social, da valorização da cultura e da identidade sertaneja; bem como a preservação dos recursos naturais, em ecossistemas considerados frágeis (SILVA, 2006, p. 90).

No início dos anos 2000, o Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Projeto Um Milhão de Cisternas começa. É uma iniciativa construída e executada pela sociedade civil que se torna um programa governamental. Enquanto os

primeiros acordos foram realizados com o MMA e com a ANA, o programa governamental institucionalizou-se dentro da política pública de segurança alimentar e nutricional. O Programa Cisternas, do governo federal, é promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com a sociedade civil, estados e municípios.

O Marco Legal do Programa Cisternas (lei nº 12.873 de 24 de outubro de 2013, decreto nº 8.038 de 4 de julho de 2013, portaria MDS nº 99 de 20 de setembro de 2013, portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013, instruções operacionais da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS de 9 de dezembro de 2013, portaria MDS nº 01 de 20 de janeiro de 2014 e instrução operacional nº 01, de 07 de abril de 2014) foi selecionado entre as 11 experiências que mais demonstraram a continuidade da criação de soluções para problemas da gestão pública por iniciativa de servidores e suas organizações na 20ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal em 2015 (ENAP, 2015).

Durante o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), em vigência durante o primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, a construção de cisternas de água para beber participou da estratégia do governo federal de redução da pobreza por meio do Água para Todos. Esse programa reuniu diferentes iniciativas, de diferentes ministérios, com diferentes lógicas operacionais.

A crise política e econômica iniciada em 2015 afetou o programa de construção de cisternas de água para beber, reduzindo seu orçamento e paralisando-o.

2.3. TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Conforme destacado na seção acima, o programa de construção de cisternas institucionaliza-se como um programa do governo federal. O Programa Cisternas é parte da política pública de segurança alimentar e nutricional desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Nesse sentido, além da apresentação do território, das políticas e projetos e da mobilização social no Semiárido, é preciso introduzir a evolução da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Para Jonsson (1981, p. 05), a fome possui cinco diferentes tipos de causas: histórica, ecológica e tecnológica, econômica, ideológica e cultural, e religiosa. Esses fatores determinantes, apesar de presentes, não esgotam o fenômeno da fome no Brasil. Segundo Silva (2014, p. 12), a fim de compreender a fome no Brasil, é preciso levar em consideração dois aspectos: a desigualdade social e a determinação territorial da pobreza.

Os níveis de pobreza no Brasil, cuja consequência de interesse aqui é a privação do acesso à alimentação adequada, possuem como causa a estrutura de “perversa desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social” (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p. 123). Se, por um lado, a desigualdade se encontra na origem da pobreza; a pobreza e a desigualdade possuem, por outro lado, reflexo no espaço. Dessa forma, a incidência da fome, assim como da pobreza, não está distribuída homogeneamente pelo território, criando zonas de exclusão (SILVA, 2014, p. 12).

A preocupação com o fenômeno da fome não é recente. No Brasil, e no mundo, um grande expoente de estudos sobre a fome é Josué de Castro. O autor em Geografia da Fome (CASTRO, 2012), publicado pela primeira vez em 1946, denuncia a conspiração de silêncio em torno do fenômeno - principalmente ao compará-lo a outras calamidades. Como conclusão de seu estudo, a fome coletiva, que atinge grandes massas, é um fenômeno social que assola o Brasil, destacando o Nordeste enquanto uma situação alarmante (CASTRO, 2012, p. 284).

Iniciativas do governo em relação à fome tampouco são recentes. Assistência alimentar às populações mais pobres já faz parte do campo das políticas públicas desde o final do Estado Novo de Vargas (SILVA, 2014, p. 14). O campo é, contudo, marcado por descontinuidades.

Apesar de a trajetória de políticas de segurança alimentar e nutricional ser marcada pela frágil institucionalidade (SILVA, 2014), o Brasil contribuiu, a nível internacional, no pensamento do fenômeno. Além do já citado Josué de Castro, o acréscimo do nutricional à tradicional formulação “segurança alimentar”, desde a década de 1990, é peculiar ao caso brasileiro (MALUF e REIS, 2013). Esse conceito une os dois principais enfoques base da segurança alimentar e nutricional: o socioeconômico e a saúde.

A definição de SAN utilizada nacionalmente também é considerada original e passou a ter uso bastante difundido (MALUF e REIS, 2013). Formulada durante o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, o conceito está presente na Lei n.11.346, de 2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional,

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Finalmente, o Brasil concilia a agenda de segurança alimentar e nutricional com a necessidade de desenvolvimento socioeconômico. Enquanto no país compartilham, no espaço, atividades em estágios avançados de desenvolvimento industrial e agrícola com a fome, a contradição ressalta a necessidade de repensar o desenvolvimento. Assim, a SAN é vista como

um direito e se tornou uma das estratégias para a promoção do desenvolvimento. Ao ser considerada um eixo ordenador das estratégias de desenvolvimento, as ações e políticas públicas de SAN participam da tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria da qualidade de vida (MALUF e REIS, 2013).

A democratização do país, consolidada com a Constituição de 1988, teve, como ponto de partida, o diagnóstico de que o modelo de desenvolvimento anterior deixara sequelas. O cenário no início da década de 1990 era de incerteza quanto aos rumos do país. Dessa forma, a estabilidade tornou-se prioridade. A fim de alcançar a almejada estabilidade econômica e política, foram implantadas, ao longo da década, reformas. O programa econômico do primeiro presidente eleito democraticamente, Fernando Collor de Mello, em 1990, pós-ditadura militar, previa a conquista da estabilização e de reformas estruturais “centradas na abertura comercial, na redução do papel do Estado como produtor de bens e serviços e na reorganização da administração pública federal” (ABREU e WERNECK, 2014, p. 313).

Dentre as principais ações dos governos Fernando Collor (1990–1992), Itamar Franco (1992–1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), destacam-se a abertura comercial e o programa de privatizações, coordenados pela Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), de 1990, e intensificados no período de Fernando Henrique; a estabilização monetária através do Plano Real, de 1994; e o redirecionamento da política externa, a partir dos anos 1990. Essas reformas não só afetaram o regime político em vigor, mas também modificaram o modelo econômico, o tipo de capitalismo, a modalidade de Estado, as características do sistema político e as relações Estado-sociedade (DINIZ, 2004). Se, anteriormente, as políticas de segurança alimentar e nutricional estavam subjugadas ao processo de crescimento econômico, agora a nova prioridade era a estabilidade e saúde financeira do país (SILVA, 2014).

Itamar Franco, em 1993, foi responsável por dar um novo rumo para a questão alimentar na agenda do governo. O Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) teve como objetivo articular as três instâncias federativas (município, estado e união) e a sociedade civil a fim de desenhar uma estratégia emergencial de governo para o combate à fome. Desde a década de 1980, mecanismos participativos passaram a chamar atenção devido ao nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de políticas públicas. Contudo, apenas a partir da década de 1990 começou a ser desenvolvido o arcabouço legal e administrativo. Nesse sentido, em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) através do Decreto nº. 807.

O Consea, apesar de possuir uma primeira vida curta, foi importante por inúmeros motivos. (i) O órgão, ainda que consultivo, estava vinculado diretamente à Presidência da República, indicando importância da agenda de SAN no momento. (ii) O caráter intersetorial

da composição do Conselho, envolvendo o Ministério da Educação e do Desporto, o Ministério da Saúde, o Ministério do Trabalho, o Ministério do Bem-Estar social e o Ministério da Agricultura. (iii) A participação da sociedade civil nas pautas de SAN (BRASIL, 1993).

Fernando Henrique Cardoso, ao assumir em 1995, lançou, através do Decreto n.1.366, o Programa Comunidade Solidária (PCS). Apesar da manutenção da intersetorialidade, o PCS resultou na extinção de estruturas ligadas à agenda de segurança alimentar e nutricional, como o Consea (SILVA, 2014). Optando por uma estratégia de estabilização da moeda nacional, a supervalorização do real, conhecida como Âncora Verde, permitiu, através da importação, a manutenção de preços internos baixos dos alimentos. Dessa forma, o governo abandona a agenda de segurança alimentar e nutricional iniciada por Itamar Franco. A extinção do Consea, com o lançamento do PCS, foi um reflexo dessa decisão política em que o governo opta por um modelo de Estado garantidor de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico privado (VALENTE, 2003).

Enquanto política pública, o PCS obteve críticas quanto ao formato institucional e de gestão. As ações dentro do Programa possuíam cunho emergencial e preventivo, sem apresentar uma ação estruturante (SILVA, 2014). Ainda, a relação da política com a sociedade civil passou a ser questionada. Segundo Pinheiro (2009, p. 94), o programa também foi criticado por, sob uma lógica neoliberal, transferir as responsabilidades das políticas sociais para a sociedade civil, “sob justificativa da solidariedade, representando ações fragmentadas, seletivas e focalizadas”. Nesse sentido, o autor reforça que a inserção da sociedade civil enquanto gestora de políticas públicas e programas foi singular, já que ela passou a se organizar para assumir responsabilidades do Estado ao invés de atuar politicamente, defendendo seus interesses e demandando políticas públicas.

Em 1998, surgiu, como continuidade nacional das discussões iniciadas na Conferência de 1996 da FAO, o Fórum Nacional de Segurança Alimentar (FBNSA). O FBNSA organiza entidades, movimentos sociais, indivíduos preocupados com a segurança alimentar e nutricional. O fórum não só defende que a SAN é um direito humano, mas também enfatiza ser papel do Estado assegurar esse direito e efetivá-lo em diálogo com a sociedade civil (PINHEIRO, 2009; NAZARENO, 2016).

No mesmo período, em 1999, dentro do subsistema de saúde, foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Considerada uma grande conquista do período (PINHEIRO, 2009; SILVA, 2014), a PNAN possui como objetivo a promoção de práticas alimentares saudáveis e estímulo a ações intersetoriais que visem o acesso universal aos

alimentos. A PNAN junto ao FBSAN foram os principais espaços políticos do período de resistência e manutenção do debate e emergência da SAN no Brasil (PINHEIRO, 2009, p. 113).

Apesar das críticas destinadas ao período, a estabilidade financeira conquistada nos governos Fernando Henrique permitiu, a partir do ano 2000, a adoção tímida de programas de transferência direta de renda a fim de que os recursos chegassem, de forma emergencial, à população mais pobre do país (SILVA, 2014). Dentre esses programas foi criado o Programa Bolsa Alimentação vinculado ao Ministério da Saúde; o Vale Gás, através do Ministério de Minas e Energia; e a Bolsa Escola, do Ministério da Educação. A segurança alimentar, contudo, estava inserida de maneira marginal na agenda do governo. Os programas não possuíam critérios claros para o acesso e a falta de autonomia orçamentária marcava a descontinuidade das políticas (SILVA, 2014; NAZARENO, 2016).

A vitória nas eleições presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva foi um teste para a consolidação da democracia brasileira pós-regime militar. Depois de ser derrotado pelas urnas durante três campanhas (1989, 1994 e 1998), Lula venceu as eleições presidenciais de 2002, elegendo um partido de centro-esquerda para o maior cargo do poder Executivo federal. Após a reconstrução das instituições democráticas, faltava ao país a experiência da alternância de poder. O candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), representando a oposição, venceu o candidato José Serra, então opção governista. Além da confirmação da regra do jogo democrático, a vitória de Lula representou uma rejeição do modelo político praticado durante a década de 90 e aspiração por mudanças nas prioridades da agenda pública (DINIZ, 2010)

O governo Lula tinha, entre tantos desafios, restaurar o equilíbrio entre o fortalecimento da democracia e a capacidade do Estado como instituição pública. Isto é, durante as reformas voltadas à abertura e ao mercado, o Estado democrático se viu debilitado, incapaz de “produzir e de garantir, no conjunto do território sob sua jurisdição, o acesso universal aos bens públicos essenciais, nas áreas de segurança, saúde, educação e saneamento básico” (DINIZ, 2010, p. 43). Dessa forma, o Estado estava voltando a ser central nos debates acadêmicos, políticos, econômicos e sociais do país.

Para a SAN, o novo governo também representaria mudanças. De acordo com Pinheiro (2009, p. 118), houve três momentos históricos na construção do conceito da SAN. O primeiro fora a noção de segurança alimentar restrita ao enfoque produtivista e à autossuficiência de produção de alimentos. Já o segundo momento configurou-se na ampliação do conceito o qual passa a englobar não só a ideia do acesso ao alimento, mas a noção de nutrição. Dessa forma, enfatizou-se a qualidade, a quantidade suficiente e a valorização de hábitos alimentares. Finalmente, o terceiro momento, durante o marco da II Conferência Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional de 2004, presente na Estratégia Fome Zero, é de consolidação e mudança de registro para segurança alimentar e nutricional.

A partir desse momento, a operacionalização de uma política de SAN deveria assegurar a dimensão alimentar -produção, comercialização e consumo- e a dimensão nutricional - utilização do alimento pelo organismo e sua relação com a saúde. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei 11.346, de 2006, incorpora esse novo conceito de SAN. Além disso, a Lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Durante o Governo Lula, foram lançadas diversas iniciativas no campo da SAN. Silva (SILVA, 2014, p. 32) didaticamente propõe uma classificação das ações em seis linhas centrais: transferência de renda, compras públicas, programas de apoio, participação popular, articulação territorial e consolidação institucional. O quadro abaixo resume as linhas conectando-as com as políticas representantes.

Quadro 3 - linhas de ação de segurança alimentar e nutricional (2003 – 2010)

Transferência de renda	Compras públicas	Programas de apoio (MDS)	Participação popular	Articulação territorial	Consolidação institucional
-Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação); -Programa Bolsa Família (PBF) e Cadastro Único (CadÚnico);	-Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); -Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);	-Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas (P1MC); -Restaurantes populares e cozinhas comunitárias;	- Recriação do Consea (2003); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF); - Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES);	-Consórcios de Segurança alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)	- Criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), n. 6.047, de 2006; - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), Decreto no 7.272; - Emenda Constitucional no 64 de 2010, a alimentação é adicionada ao rol dos direitos fundamentais;

Tabela produzida pela autora com base em Silva (2014).

É importante destacar que o período apresentou crescimento na robustez das políticas e ações do Estado em relação à temática de SAN. Diversas políticas foram criadas destruídas em diferentes frentes. Dessa maneira, é destacado o caráter de intersectorialidade da SAN. Outro

aspecto, além do maior vigor, o número de políticas foi acompanhado por maior diálogo com sociedade civil, conferindo legitimidade ao processo, e pela consolidação institucional desse subsistema de políticas públicas.

Esse corpo, adquirido durante os dois mandatos de Lula, possui, enquanto embrião, o Programa Fome Zero (PFZ). Ainda em 2001, é apresentado o Projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto Cidadania, organização vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Além de ser a base do PFZ, o Projeto demonstra o amadurecimento do tema e sua incorporação pela agenda do PT (IPEA, 2012, p. 18). Em 2003, o projeto se transforma em programa. A configuração do PFZ enquanto estratégia governamental para orientar as políticas econômicas e sociais demonstra uma tentativa de superação da dicotomia entre política econômica e social, ou seja, um paradigma de desenvolvimento não limitado ao crescimento econômico, mas preocupado com a dimensão política-estrutural, com o combate à fome e à pobreza (CASSEL, 2010, p. 08).

A implementação do Fome Zero foi delegada ao recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Em 2004, o MESA foi substituído e incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

As políticas de segurança alimentar além de ganharem envergadura contaram com ampla participação e construção por parte da sociedade civil. O governo Lula expandiu o número de conselhos, (re)criando, na área de SAN, o Consea, o Conselho Nacional de Economia Solidária e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Com a eleição de Dilma, as ações de SAN continuaram; havendo, contudo, uma mudança de ênfase. O compromisso assumido pela nova presidente era de, em seu primeiro mandato, mobilizar as forças e os instrumentos para a superação da miséria no país (ROUSSEFF, 2014, p. 17). Dessa forma, o Plano Brasil sem Miséria ampliou, renovou e integrou diversos programas sociais tendo em vista o combate à pobreza.

Na área de SAN, políticas públicas foram direcionadas ao eixo de inclusão produtiva do meio rural. Essas políticas buscaram articular estratégias de acesso à água para a produção e consumo com apoio produtivo para o mercado de alimentos. Além disso, o primeiro mandato de Dilma promoveu a divulgação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a atualização do PNAN, a publicação do Quadro de Referência da Educação Alimentar e Nutricional (FNE), a instituição da Estratégia Nacional de Promoção da Alimentação e Alimentação Suplementar Saudável no Sistema Único de Saúde e o lançamento da nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (VASCONCELOS, MACHADO, *et al.*, 2019, p. 08).

O segundo mandato de Dilma (2015 – 2016) é marcado por recessão e crise política. Além dos cortes orçamentários para políticas sociais, incluindo as políticas de SAN, a presidente sofreu o processo de *impeachment* em 2016. Nesse contexto, assume o vice, Michel Temer, que aprofunda os cortes (Emenda Constitucional n.95) e extingue o Ministério do Desenvolvimento Agrário (VASCONCELOS, MACHADO, *et al.*, 2019).

A vitória nas eleições de 2018 de Jair Messias Bolsonaro sinalizou uma possível ruptura com o modelo de políticas públicas e relacionamento entre Estado e sociedade anteriores. O fechamento dos conselhos e o aprofundamento das políticas de austeridade causam incerteza na continuidade dos programas criados pelos governos anteriores. Nesse sentido, a mudança do comando executivo federal levou a rupturas institucionais e programáticas e a cortes no orçamento. Esses eventos impactaram diretamente as políticas de alimentação e nutrição. A incerteza quanto ao futuro dos programas indica mudança de paradigma e retrocessos nos princípios e direitos adquiridos (VASCONCELOS, MACHADO, *et al.*, 2019).

2.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A QUESTÃO DA ÁGUA

Neste capítulo buscou-se apresentar o contexto em que o programa de construção de cisternas de água para beber se insere. Dessa forma, o Semiárido foi descrito enquanto região. Num primeiro momento, as características históricas, geográficas, políticas e sociais foram apontadas. Depois, o objetivo foi apresentar as principais ações, partindo do governo federal, para a região semiárida, visando desenvolver a região acometida pela seca.

Finalmente, considerou-se necessário, tendo em vista a entrada do programa de construção de cisternas como um programa da política de segurança alimentar e nutricional implementado com o MDS, apresentar a evolução da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

A trajetória da institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber, iniciada em 1999, com a criação da ASA, é objeto da pesquisa aqui proposta. Nesse sentido, o desenvolvimento do programa nos últimos vinte anos – de 1999 até 2019 – são resultados da pesquisa e serão apresentados no capítulo 6, sobre os diferentes arranjos dos programas de construção de cisternas de água para beber e, principalmente, no capítulo 9, no qual aplica-se o *process tracing*.

No próximo capítulo será realizada uma breve revisão de literatura centrada no problema da pesquisa, isto é, na mudança política e institucional no programa de construção de cisternas de água para beber.

CAPÍTULO 3 – REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo será apresentada uma revisão de literatura concentrada na avaliação do que já foi dito e pesquisado sobre o problema de pesquisa: mudança política e institucional no programa de construção de cisternas de água para beber no Semiárido brasileiro. O capítulo foi organizado no intuito de localizar a dissertação entre outras pesquisas. Busca-se, portanto, além de resumir as descobertas de esforços anteriores, também chegar a conclusões sobre o quão preciso e completo é este conhecimento já produzido (KNOPF, 2006).

3.1. PROCEDIMENTOS E ORGANIZAÇÃO

A revisão de literatura iniciou-se a partir de uma busca mais ampla sobre a construção de cisternas nos acervos de teses e dissertações de diversas universidades do país, no buscador do Google Acadêmico para artigos e do site da Scielo para artigos. Dentre as instituições acadêmicas foram incluídas tanto as universidades regionais (UFBA, UFPE, UFCE e UFRRJ), quanto aquelas de maior visibilidade nacional (USP, UnB, FGV). As buscas priorizaram trabalhos realizados pelas diversas disciplinas de ciências sociais e pelos programas multidisciplinares em desenvolvimento rural.

As palavras utilizadas focaram nos nomes dos arranjos institucionais. Dessa forma, buscou-se por “P1MC”, “Programa Cisternas” e “Água para Todos”. Além de uma busca geral por “cisternas” combinada a “Semiárido” e “mudança institucional” combinada a “cisterna”. Os buscadores foram ajustados para ordenar os trabalhos por relevância. Assim, foram considerados os primeiros 100 trabalhos de cada busca. Ainda, apesar de o auxílio dos buscadores, nem sempre o resultado está relacionado com o objeto buscado. Nesse sentido, pouquíssimos trabalhos daqueles 100 pré-selecionados realmente interessaram à pesquisa.

Conforme as leituras avançaram, as referências pertinentes citadas pelos autores também foram reunidas. Após a formação de um panorama geral sobre a construção de cisternas, iniciou-se a procura por pesquisas que (i) atrelassem o caso das cisternas à mudança institucional e (ii) que englobassem a análise de mais de um arranjo. Nesse sentido, seriam pesquisas que potencialmente dialogariam com o problema da pesquisa aqui proposto.

3.2. REVISÃO PANORÂMICA

A tabela abaixo apresenta o número de trabalhos selecionados a fim de iniciar a revisão de literatura. O principal objetivo, nesta etapa, era identificar o que já foi estudado e o que já foi abordado acerca da construção de cisternas. Assim, embora o objeto da pesquisa seja mudança política e institucional no processo de construção de cisternas de água para beber, foi realizada, primeiramente, esta revisão de literatura panorâmica.

Muitos trabalhos foram contabilizados mais de uma vez devido à semelhança entre os termos pesquisados. Considerou-se eliminar a repetição. Contudo, a maioria dos trabalhos não distingui os arranjos institucionais, impossibilitando a classificação por parte da autora. Enquanto o total da tabela é de 171 trabalhos, o total de diferentes títulos é de 110, ou seja, 61 títulos repetiram-se durante as buscas.

Tabela 1 - número de trabalhos por termo de busca e por instituição

<i>Instituição/ Busca</i>	USP	UnB	FGV	UFBA	UFPE	UFRPE	UFFRJ	UFC	Google Scholar	SciELO
<i>PIMC</i>	1	2	0	0	0	3	2	1	21	1
<i>Programa Cisternas</i>	0	9	5	0	0	3	6	3	20	9
<i>Água para Todos</i>	1	2	0	0	0	1	0	0	7	0
<i>Cisternas + Semiárido</i>	3	8	5	1	1	4	0	4	17	5
<i>Mudança Institucional + cisternas</i>	2	3	5	0	0	3	1	2	11	0
<i>Total</i>	7	24	15	1	1	14	9	10	76	15

Tabela produzida pela autora

A partir da leitura do material, foi possível tirar algumas conclusões acerca da produção acadêmica relacionada à construção de cisternas de água para beber no Semiárido brasileiro. A primeira conclusão destaca a importância da construção de cisternas de água para beber. Os diversos estudos analisados ressaltam que é uma política inovadora pela sistematização da metodologia de construção²⁴; pela sua implementação participativa²⁵; pela atuação conjunta entre Estado e sociedade civil²⁶; pelos componentes de educação popular e cidadã²⁷; pelo

²⁴ (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016; MORTARA, 2017).

²⁵ (COSTA e DIAS, 2013; ASSIS, 2009; PASSADOR e PASSADOR, 2010; PEDROSA ET AL., 2010; DUTRA, 2017).

²⁶ (COSTA e DIAS, 2013; SANTANA e ARSKY, 2016; PEREIRA, 2016; MORTARA, 2017; ANDRADE, NETO e VALADÃO, 2013; ANDRADE e NETO, 2016).

²⁷ (ARAÚJO, 2016).

formato de atuação em rede e pela capilaridade²⁸; pelo sucesso na promoção de acesso à água de qualidade²⁹; pelos seus efeitos positivos na vida de mulheres e de crianças³⁰, na economia local³¹, na saúde³² e no combate à desertificação e alteração climática³³.

A ênfase nos aspectos positivos do programa não impediu, contudo, que os estudos realizassem críticas e recomendações. Apontou-se, nesse sentido, três conjuntos de críticas. O primeiro refere-se à necessidade de reforçar a educação em gestão de recursos hídricos e as práticas sanitárias da população (BRITO ET AL., 2005). Já o segundo conjunto de críticas aborda a insuficiência das cisternas para firmar total autonomia hídrica para a população local, necessitando de complementação de outras políticas, como a de abastecimento (caminhões-pipa) (SANTOS e BORJA, 2020; CARVALHO, LIMA e SILVA, 2017; ANDRADE e NUNES, 2017). O terceiro conjunto apresenta-se enquanto posição minoritária nos resultados encontrados durante a revisão do que já foi escrito sobre o assunto. Autores argumentam que as práticas clientelistas denunciadas na região não só operam apesar das cisternas, como também pelo meio delas. As cisternas, por armazenarem quantidade de água insuficiente para o período da seca, dependem do abastecimento feito pelos carros-pipa. Esta solução logística, por sua vez, estaria subordinada à lógica de troca de votos e apoio político pela água (EIRÓ e LINDOSO, 2015).

O terceiro conjunto apresenta-se enquanto posição minoritária nos resultados encontrados durante a revisão do que já foi escrito sobre o assunto. Autores argumentam que as práticas clientelistas denunciadas na região não só operam apesar das cisternas, como também pelo meio delas. As cisternas, por armazenarem quantidade de água insuficiente para o período da seca, dependem do abastecimento feito pelos carros-pipa. Esta solução logística, por sua vez, estaria subordinada à lógica de troca de votos e apoio político pela água (EIRÓ e LINDOSO, 2015).

A segunda conclusão está relacionada à divisão das teses e dissertações por disciplinas. Foram analisadas 48 teses e dissertações. Conforme a tabela abaixo, percebe-se que a grande

²⁸ (SANTOS, 2005; MEDEIROS e GÓMEZ, 2019).

²⁹ (BRITO ET AL., 2005; GNADLINGER, 2007)

³⁰ (FAÇANHA, 2019; SOARES, 2009; RASELLA, 2013; PONTES, 2013; JALIL, 2009).

³¹ (PASSADOR e PASSADOR, 2010; JUNIOR e LEITAO, 2017; ANDRADE, ARAÚJO e SANTOS, 2014).

³² (SILVA, HELLER e CARNEIRO, 2012; LUNA ET AL., 2011; RASELLA, 2013; PATRÍCIO, PÔMPEO e SIERVI, 2012).

³³ (SILVA ET AL., 2014; SOUZA NETO e ESCOBAR, 2019)

maioria de trabalhos, 21, foram produzidos em programas de pós-graduação em Desenvolvimento³⁴ cuja principal característica é a intersetorialidade.

Tabela 2 - número de teses e dissertações por disciplina

Disciplina	Dissertações	Teses	Total
Desenvolvimento	14	8	22
Administração (pública)	2	4	6
Economia	1	3	4
Ciência Política	2	1	3
Sociologia	1	1	2
Direito	2	0	2
Geografia	1	1	2
Outros	7	1	8
Total	30	19	49

Tabela produzida pela autora.

Destaca-se, também, que poucos trabalhos foram realizados dentro da disciplina de Ciência Política (3). Ademais ao fato de serem poucos, os três trabalhos encontrados durante a busca não abordam diretamente a política de cisternas. Um compara as agendas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda; outro avalia o Programa Fome Zero; e outro utiliza o *Advocacy Coalition Framework* para analisar o projeto de integração do rio São Francisco. Os trabalhos, ainda que interessantes, dialogam tangencialmente com a questão da água no Semiárido e com a agenda das políticas de segurança alimentar e nutricional, dentro da qual as cisternas se encontram.

A terceira conclusão da análise panorâmica revela que as pesquisas nem sempre se preocuparam em diferenciar os arranjos institucionais existentes para a construção de cisternas de água para beber (P1MC, Programa Cisternas e Água para Todos). Nesse sentido, em muitos trabalhos, o P1MC e o Programa Cisternas não são propriamente descritos. O resultado é a generalização do termo P1MC para se referir a qualquer cisterna construída com a metodologia participativa e com a presença de organizações da sociedade civil e até a completa ausência de menção ao Programa Cisternas.

Finalmente, é preciso destacar que não só são poucos os estudos que diferenciam os arranjos institucionais, como também são poucos os que possuem uma abordagem temporal. Nesse sentido, o tipo de pesquisas conduzidas são majoritariamente descrições da implementação das cisternas em comunidades específicas. Ainda que fotografias, as pesquisas realizadas permitem que novas pesquisas avancem na complexidade da análise, visto que existem descrições prévias acumuladas.

³⁴ Desenvolvimento e suas variações: Desenvolvimento Sustentável; Extensão Rural e Desenvolvimento Local; Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social; Administração e Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas; e Desenvolvimento e Meio Ambiente.

3.3. REVISÃO SOBRE MUDANÇA POLÍTICA E INSTITUCIONAL E CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS DE ÁGUA PARA BEBER

Conforme foi destacado durante a introdução desta dissertação, o objeto da pesquisa é a mudança política e institucional no programa de construção de cisternas de água para beber. Considera-se que o processo de institucionalização do programa, isto é, de assimilação do programa pelo governo federal, seja um processo de mudança política e institucional. As mudanças podem ser observadas em diversas frentes (SILVA, 2019): (i) mudança nas instâncias institucionais (criação de conselhos e comitês); (ii) aprovação de normas formais; (iii) mudança por *feedback* (o resultado do programa abre espaço para a criação de programas semelhante); e (iv) operações do programa. Nesse sentido, buscou-se na literatura trabalhos que dialogassem diretamente com o objeto proposto.

A partir das análises apresentadas nessa parte do capítulo, é possível destacar três conclusões. A primeira é que de fato poucos trabalhos se preocuparam com a questão da mudança política e institucional no caso das políticas de construção de cisternas. A segunda conclusão aponta que, entre os trabalhos, as mudanças na política de construção de cisternas identificadas encontram-se picotadas; não existindo, portanto, um trabalho que reúna todas as frentes de mudanças. Finalmente, a última conclusão revela a ausência de uma estratégia teórica capaz de embasar a explicação das mudanças no tempo (e a possível conexão entre elas).

Serão analisados três principais blocos de pesquisas. O primeiro composto pela tese de doutorado em Ciência Política, da Universidade de São Paulo, intitulada “Potencialidades, impasses e interações entre políticas: um estudo sobre Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de Renda”, defendida por Louise Ronconi de Nazareno (2016), que aborda a evolução dos três sistemas de políticas públicas os quais vieram a compor o Ministério do Desenvolvimento Social.

O segundo bloco apresenta mudanças na política para o desenvolvimento no Semiárido – assunto que necessariamente envolve a questão da água. Foram incluídas as teses de Roberto Marinho da Silva (2006), “Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento”, defendida na Universidade de Brasília; de Maria Cecília Gomes Pereira (2016), “Água e Convivência com o Semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades”, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo; e a dissertação de Luna Bouzada Flores Viana (2011), “Entre o Concreto e o Abstrato: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição”, também pela Universidade de Brasília.

O último bloco foca em pesquisas exclusivas sobre a construção de cisternas. A dissertação de Anna Funaro Mortara (2017), “Construção de Capacidades Estatais: um estudo do Programa Cisternas”, defendida na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, e o artigo, publicado pela Revista do Serviço Público, escrito por Vitor Leal Santana e por Igor da Costa Arsky (2016), “Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas”, analisam as mudanças sobre a perspectiva do arranjo institucional do Programa Cisternas.

Esses trabalhos foram escolhidos por três principais motivos. O primeiro revela a qualidade, teórica e empírica, com que os autores realizaram as pesquisas. A metodologia além de clara é bem executada. O segundo motivo, relacionado ao primeiro, diz respeito aos resultados apresentados. Os trabalhos de conclusão de curso e os artigos foram capazes de acrescentar à literatura resultados inovadores e relevantes os quais não são encontrados em outras pesquisas. Finalmente, os resultados pertinentes e confiáveis dialogam com o problema que a pesquisa de dissertação propõe, isto é, com a mudança política e institucional no programa de construção de cisternas de água para beber.

3.3.1. Mudança na política de segurança alimentar e nutricional

A tese de Nazareno (2016) buscou entender o entrelaçamento de três áreas de políticas sociais – a assistência social, a segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda – que criaram o Ministério do Desenvolvimento Social. Em 2004, o MDS buscou integrar as políticas sociais desenvolvidas separadamente até 2003 através do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Ministério da Assistência Social e Promoção Social (MAPS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família.

A fim de responder aos seus questionamentos a autora adotou o método de rastreamento de processos (*process tracing*), observando cada política separadamente. O período analisado é subdividido em três: antecedentes na nova constituição; o período pós-1988 e os anos 1990; e a inflexão social no Governo Lula. Havia, na pesquisa, uma hipótese subjacente de que a criação do MDS teria propiciado o entrelaçamento de políticas, estabelecendo um padrão de gerenciamento com um projeto político de desenvolvimento social reconhecível (NAZARENO, 2016, p. 16). Contudo, as conclusões apontaram que o MDS, ainda que possibilitou um novo arranjo de gestão, não foi suficiente para criar um projeto político de condução integrada. Ainda

que ausente uma integração entre as áreas, Nazareno (2016, p. 174) encontrou traços de integração entre diferentes programas.

Embora os resultados sejam limitados, a tese contribui com a pesquisa aqui proposta. A primeira contribuição diz respeito ao método. A autora utilizou a técnica de *process tracing* e dialogou com a literatura cunhada como Institucionalismo Histórico.

Outra contribuição está relacionada às conclusões da tese. Um dos argumentos da autora é que para assistência social e para a transferência de renda, a Constituição de 1988 representou uma conjuntura crítica, isto é, um momento de grande modificação na política. Já para a política de segurança alimentar e nutricional, a conjuntura crítica ocorreu com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993.

Nesse sentido, comparativamente com outras políticas sociais, a trajetória da política de segurança alimentar e nutricional apresentou uma conjuntura crítica, ou seja, um rompimento, tardio. Para a autora, após a instituição do Consea, enquanto *locus* de intermediação, uma nova área se constrói. Esse argumento implica aceitar que foi “uma **erupção repentina** influenciada muito mais por **forças exógenas** que abriram ‘janelas de oportunidades’ do que tensões endógenas num caminho gradual de mudanças” (NAZARENO, 2016, p.103, grifo nosso). Cabe esclarecer que se subentende que, mesmo não constando na tese o que é considerado exógeno ou endógeno, as forças são exógenas à composição do governo à época.

A Constituição de 1988 não teria a mesma importância para a segurança alimentar e nutricional do que para as outras áreas. Isso explicaria o porquê apenas em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional 64 que coloca o direito à alimentação enquanto um direito fundamental.

Além disso, ressalta-se que a ruptura nesta área foi promovida pela criação de um conselho, cuja participação envolvia o Estado e membros da sociedade civil, de caráter consultivo. Dessa forma, a conjuntura crítica influenciada por forças exógenas ao governo, não só teve grande participação da sociedade civil, como também garantiu esse espaço por meio do Consea.

Antes do Consea os programas de segurança alimentar eram independentes um do outro. Assim, iniciativas como a alimentação escolar, nutrição e saúde pública, distribuição de alimentos para públicos vulneráveis, incentivo para produção de alimentos e abastecimento, não eram articuladas a partir das mesmas diretrizes. O Consea promoveu a articulação dos diversos programas de segurança alimentar. A sua extinção, em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, promoveu um retorno a separação setorial. Apenas com a criação do MESA-MDS que foi possível o retorno à articulação (NAZARENO, 2016, p. 133).

Finalmente o último argumento da autora que conversa diretamente com a pesquisa é que a articulação das políticas de segurança alimentar e nutricional ocorreu sob o problema específico da pobreza (NAZARENO, 2016, p. 131). Dessa forma, a agenda do combate à fome, ainda que analiticamente separável, se move conforme a agenda do combate à pobreza.

A última contribuição da tese para o problema de pesquisa aqui proposto está relacionada ao argumento da conjuntura crítica. Nazareno (2016) afirma que o governo PT esteve fortemente vinculado às pautas da assistência social e da segurança alimentar e nutricional no momento da ocorrência das conjunturas críticas – Constituição de 1988 e criação do Consea. Apenas em 2002 o partido venceu as eleições; preenchendo, no ano seguinte, o cargo de chefe do Executivo. O MDS foi criado na tentativa de articular uma proposta de desenvolvimento social. Nesse sentido, nem a eleição presidencial do PT, nem a criação do MDS são considerados conjuntura crítica. Ambos eventos são resultados da conjuntura crítica cuja característica é criar maior possibilidade de agência.

Nesse sentido, após a ruptura e eleição de governos progressistas, era esperado, conforme o argumento, que houvessem mudanças e avanços nestas agendas. Justamente neste período, cujos resultados do trabalho de Nazareno (2016) apontavam para potenciais mudanças graduais, e neste subsistema de segurança alimentar e nutricional é que a dissertação se insere ao analisar as mudanças na política de construção de cisternas de água para beber.

3.3.2. Mudanças e paradigmas de desenvolvimento no Semiárido

A tese de Silva (2006) aborda a transição paradigmática de concepções de desenvolvimento no Semiárido brasileiro. Ele busca evidenciar, por meio de extensa análise documental e de realização de entrevistas, as ações e os discursos relacionados a cada diferente paradigma. Segundo o autor, existem três paradigmas cujas propostas de intervenção possuem ações e discursos característicos. Assim, ele organiza a tese apresentando e comparando cada um dos paradigmas. O quadro abaixo resume as ideias do autor (2006).

Quadro 4 - paradigmas de desenvolvimento para o Semiárido

Paradigma	Iluminista	Desenvolvimentista	Sustentabilidade
Proposta de intervenção	Combate à seca	Modernização econômica conservadora	Convivência com a seca
Discurso	Ciência e tecnologia permitem a superação dos limites da natureza pelo homem.	Desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico. Logo, é preciso aumentar a produção e produtividade econômica da região.	Harmonização entre a justiça social, a prudência ecológica, a eficiência econômica, a diversidade cultural e a cidadania política.
Ações	Tecnologias de engenharia hídrica para modificar o ambiente.	Concentração dos investimentos em atividades rentáveis: irrigação e polos.	Tecnologias alternativas que visam o armazenamento da água da chuva (cisterna de placa, bomba d'água manual e gestão e tratamento de água para o consumo humano).

Quadro produzida pela autora com base em Silva (2006).

Os resultados da pesquisa de Silva (2006) influenciaram os estudos subsequentes sobre políticas públicas e economia no Semiárido. Além de sua obra e conceitos estarem presentes na literatura sobre a região, a tese indica que atualmente há um **contexto de disputa** entre diferentes percepções (pensamentos) e alternativas de intervenção (políticas e práticas) no Semiárido brasileiro: o combate à seca, a modernização econômica conservadora e a convivência com a seca (SILVA, 2006, p. 265).

A disputa por narrativas é também uma disputa por práticas específicas. Os discursos são representantes de paradigmas de desenvolvimento. O paradigma da convivência, embora ainda em construção, é o que mais se aproxima dos critérios do desenvolvimento sustentável. O autor (2006, p. 26) analisa a trajetória histórica das políticas governamentais e das práticas sociais na região: “o que foi feito e o que está sendo feito”. Além disso, ele identificou e analisou as diferentes percepções sobre essa realidade: “o que foi e está sendo dito sobre as suas características socioeconômicas, geográficas e climáticas, sobre suas problemáticas e as possibilidades de transformação”.

Ao desenvolver conceitual e teoricamente o que vem sendo chamado de paradigma da convivência com a seca (ou convivência com o Semiárido), ele concluiu que há um processo de transição entre paradigmas que gera diversos tipos e formas de intervenções na realidade. Enquanto não há uma completa substituição de visões sobre a questão da seca, **os paradigmas coexistem** e seus defensores buscam influenciar o tipo de ação para o Semiárido.

Entre as mudanças, ele identifica a passagem das políticas emergenciais, de caráter assistencialistas, de socorro às vítimas para soluções permanentes de construção de obras hídricas para, finalmente, práticas alternativas de convivência. Essas práticas questionam os paradigmas de combate à seca e de modernização econômica conservadora antes predominantes no Semiárido. As formas de intervenção, prossegue o autor (2006), estão conectadas a diferentes concepções sobre o Semiárido. As formas carregam significado, ideologia e orientação política. Junto ao paradigma de convivência, emerge o pensamento crítico com quatro principais constatações: (i) crítica social de desmistificação das secas como sendo a causa da situação de subdesenvolvimento; (ii) a crítica política sobre as formas de intervenção do governo que priorizavam a solução hidráulica, a qual reproduz estruturas locais de dominação; (iii) crítica ecológica às atividades produtivas e às práticas de manejo de recursos naturais não apropriadas às condições ambientais locais; e (iv) a crítica econômica à fragilidade da produção no Semiárido.

A partir das contribuições supracitadas, a tese de Roberto Marinho da Silva (2006) foi essencial para a pesquisa de dissertação de duas formas. Primeiramente, o estudo realizado pelo autor apontou diversos elementos das categorias analíticas selecionadas para a pesquisa aqui proposta. A tese auxiliou no processo de construção das coalizões e de seus sistemas de crença, identificação dos atores e de documentos. Nesse sentido, houve um diálogo frequente entre as categorias analíticas utilizadas na dissertação, os resultados das entrevistas e o trabalho realizado pelo autor.

A segunda grande contribuição decorreu das conclusões da pesquisa. Para Silva (2006), apesar de a ascensão de um novo paradigma, não ocorreu a substituição ou hegemonia da convivência sobre os demais. Ainda assim, identifica-se uma mudança fundamental, isto é, a formulação de um projeto distinto para a região.

Ademais, observa-se, segundo o autor (SILVA, 2006), a coexistência conflituosa de projetos no território. O autor já apontava para a existência de disputas políticas pelo paradigma de desenvolvimento para o Semiárido. Contudo, as decorrências da coexistência entre projetos ainda não foram exploradas. Nesse sentido, a dissertação dialoga com a tese ao investigar o surgimento, a expansão e a consolidação do principal programa construído pelo novo paradigma – a construção de cisternas de água para beber.

Pereira (2016, p. 21), em sua tese de doutorado, analisa o acesso e a distribuição da água no Semiárido, comparando duas formas de lidar com a questão: a convivência e o combate à seca. Pelo lado do acesso, a lógica do combate é caracterizada pela concentração água e pela realização de grandes obras hídricas; já a convivência é marcada pela descentralização e pela

cultura do estoque de água de chuva. A distribuição, no primeiro caso, é desigual e privilegia pequenos grupos, mantendo a vulnerabilidade da população rural difusa; no segundo modelo, a distribuição está vinculada ao acesso fornecido por tecnologias descentralizadas de posse da população rural.

A autora busca responder o que torna as práticas de convivência uma alternativa viável e disseminada no que concerne à distribuição de água para populações rurais difusas. Além disso, ela busca entender como as diferentes formas de distribuição de água – combate e convivência – coexistem e criam realidades diferentes. No intuito de responder as questões, Pereira (2016) realiza dois estudos de caso, em Apodi e Carnaúbas (RN), onde ela compara a distribuição feita pelo PIMC com aquelas feitas pelo projeto Perímetro Irrigado Santa Cruz do Apodi do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) nos mesmos municípios.

Diferentemente de Silva (2006), a autora identifica apenas duas lógicas ou paradigmas. Assim como parte da literatura sobre a formação econômica, social e política do Semiárido já identificou, os grupos representantes do combate à seca e da modernização econômica – apesar de o surgimento deste ser oposto à atuação daquele – não se opõe, complementam-se. Nesse sentido, os projetos defendidos pelos dois paradigmas, identificados por Silva (2006), aliam as obras hídricas com a necessidade de uma solução econômica para a região – agricultura irrigada.

A tese contribui para explicar a mudança política e institucional a partir da observação da construção de cisternas de água para beber de diversas maneiras. A autora (2016, p. 141) argumenta que a relação entre a ASA e o governo federal gerou mudanças incrementais no PIMC devido à interferência dos órgãos de controle. Pereira (2016) contribui ao identificar, em sua pesquisa, algumas mudanças decorrentes deste conflito: necessidade de as famílias que recebem o programa serem registradas no Cadastro Único; desenvolvimento de um índice de cobertura do programa, passou a haver áreas e municípios prioritários; proibição dos fundos rotativos solidários. As mudanças, segundo a autora, implicavam aumento do envolvimento do MDS nas decisões do programa, não somente financiando-o ou avaliando-o.

Além disso, a autora identificou que tanto a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (Sesan-MDS), quanto o Consea mediarão o relacionamento da Articulação do Semiárido Brasileiro com os órgãos governamentais. A mediação incluía atuação das duas entidades no intuito de convencer e viabilizar o financiamento para a construção de cisternas pelas organizações da sociedade civil (PEREIRA, 2016, p. 146).

A terceira contribuição da autora aponta que não só houve negociação, mas também houve pressão. A ASA é uma entidade política e utiliza formas de pressão e ativismo público enquanto mecanismos para levar pautas para a negociação e obter respostas do governo (PEREIRA, 2016, p. 153).

Finalmente, a autora descreve o período da vigência do Programa Água para Todos e as mudanças decorrentes da lei nº 12.873 de 2013, que institui o Programa Cisternas. Neste período ela argumenta que ocorreu um choque de materialidades, já que o Água para Todos incluía duas tecnologias para armazenamento de água: a cisterna de polietileno do Ministério da Integração Nacional e a cisterna de placa do Ministério do Desenvolvimento Social.

A dissertação de Viana (2011) aborda a mudança política decorrente do projeto de integração do rio São Francisco. Nesse sentido, enquanto Pereira (2016) investiga a evolução da solução do paradigma de convivência, Viana (2011) busca compreender as mudanças ocorridas neste outro projeto para o Semiárido cujas soluções encontram-se na realização de grandes obras e o principal agente realizador é o Ministério da Integração Nacional.

No intuito de identificar as mudanças políticas, Viana (2011) utilizou o mesmo quadro analítico proposto nesta dissertação: o *Advocacy Coalition Framework*. A pesquisa contextualizou o problema da água no Semiárido e identificou as coalizões de defesa a partir de extensa análise documental e entrevistas com atores-chaves.

A autora demonstra que existiu, por parte do governo federal capacidade dos atores de incorporar parte das críticas realizadas à transposição. Um exemplo foi a criação do Projeto de Revitalização do Rio São Francisco, em 2001, que acomodava práticas típicas da convivência com a seca, e a submissão de um novo projeto, em 2004, que atendia às observações realizadas pelos técnicos do IBAMA (VIANA, 2011, p. 99). Além disso, o protesto realizado por meio de greves de fome por Bispos atuantes na região foi solucionado por meio da construção de uma comissão mista para discussão do projeto, coordenada pela Casa Civil (VIANA, 2011, p. 101).

A autora identificou a existência de três divergências entre as crenças políticas que acompanharam as discussões sobre a transposição. A divisão conduziu o movimento das quatro coalizões identificadas. Havia aqueles que priorizavam o Semiárido nordestino contra aqueles que priorizavam a superação da pobreza na região do São Francisco. A segunda divergência está ancorada na discussão sobre a percepção de que há realmente déficit hídrico na região a ser atendida pelo projeto. Finalmente, havia o choque entre a priorização de uma ação pública para aumento do uso da água do rio contra a percepção de que o rio estava em situação ambiental grave, sendo necessário um projeto de revitalização (VIANA, 2011, p. 148).

A pesquisa de Viana (2011) contribui para a dissertação não só pela temática relacionada à água no Semiárido, mas também pela utilização do ACF na condução do estudo sobre mudança política. O primeiro ponto foi a análise realizada quanto ao impasse entre as coalizões. A autora identificou que o diálogo entre as coalizões formadas não ocorria devido às fortes divergências. Neste caso, segundo Viana (2011, p.162), a solução tendeu a ser uma decisão política. Houve decisões realizadas pelo governo federal no intuito de não paralisar o projeto.

Além disso, ela apontou que a troca de governos, Fernando Henrique por Lula, abriu espaço e diversas oportunidades políticas foram criadas para a execução da obra. Assim, a mudança de coalizão no governo configurou um choque externo (VIANA, 2011). Nesse sentido, a mudança de governos alterou a política de segurança hídrica e, provavelmente, a forma como a escassez de água era tratada no Semiárido pelo governo federal.

Outra forma de mudança, conforme Viana (2011), foi o aprendizado em políticas públicas. Este nível de mudança afetou principalmente as crenças de caráter instrumental.

Finalmente, a pesquisa conclui que as mudanças políticas e sociais identificadas ocorreram de maneira incremental e sutil. Nesse sentido, a autora não argumentou pela existência de uma conjuntura crítica, mas pela mudança sem rupturas.

Nesta seção foram analisados três trabalhos. Enquanto as duas teses possuem como ponto de partida a mudança paradigmática (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016), a dissertação aborda a política específica de transposição do rio São Francisco. Os esforços de Silva (2006) fixaram o conceito de convivência na literatura e indicaram um território marcado pela disputa entre projetos de desenvolvimento. Pereira (2016) e Viana (2011) analisam soluções para a região que representam diferentes coalizões de crenças. Ambas observam a ascensão das políticas públicas estudadas com a mudança de coalizão de governo em 2003. Além disso, ambas destacaram a existência de conflito e mudanças entre os diferentes projetos. Enquanto para Pereira (2016) os principais obstáculos decorreram da interferência dos órgãos de controle e da adaptação de uma política em parceria com a sociedade civil às exigências burocráticas do governo federal; para Viana (2011), a transposição do rio São Francisco envolveu intensa oposição entre as coalizões e disputas técnicas.

3.3.3. Mudanças e a construção de cisternas de água para beber no Semiárido

O Programa Cisternas³⁵ surgiu oficialmente em 2013, através da Lei nº 12.873. A parceria para a construção de cisternas entre Ministério do Desenvolvimento Social³⁶ e Associação Programa Um Milhão de Cisternas – personalidade jurídica vinculada à ASA –, contudo, começou em 2003. O MDS consolidou-se, a partir de 2004, enquanto o principal financiador da construção de cisternas de água para beber. O Ministério não só investiu na modalidade de parceria com as organizações da sociedade civil, mas também expandiu o desenho da política para parcerias entre os entes da federação (estados e municípios).

Passaram-se, portanto, dez anos de funcionamento do Programa Cisternas para que ele passasse a ser previsto em lei. A predominância do MDS enquanto financiador da ação de construção de cisternas, fez com que mudanças no arranjo institucional do Programa Cisternas afetassem o arranjo do PIMC. Nesse sentido, trabalhos que observaram a evolução daquele programa são pesquisas fundamentais para a dissertação.

A dissertação de Mortara (2017) busca responder como ocorreu o processo de construção de capacidades estatais no governo federal através do caso do Programa Cisternas. A fim de analisar o processo, a autora realizou visitas de campo a entidades, membros de instancias participativas, em diversos municípios do Ceará; registrou entrevistas com gestores de entidades locais e de gestores do governo federal; e analisou documentos da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os resultados da pesquisa destacam os aprendizados por parte do Estado na construção de uma política federal realizada por meio de parcerias e implementada de forma descentralizada. As capacidades desenvolvidas envolvem capacidades técnicas-operacionais – infraestrutura, recursos humanos e tecnológicos, jurídico – e capacidades político-relacionais – canais deliberativos, diálogo com instituições representativas e de controle, resistência à corrupção e a captura de *rent-seekers*, habilidades de diálogo do Estado com diferentes setores da sociedade – (MORTARA, 2017, p. 107).

A pesquisa realizada pela autora contribui para a dissertação proposta ao destacar a construção de diversas capacidades para o Estado brasileiro no processo do programa em parceria com organizações da sociedade civil. As capacidades desenvolvidas são explicadas aqui enquanto processos de aprendizado. Assim, na interação entre o Estado e a sociedade civil aprendeu-se a conduzir um programa descentralizado, de gestão colaborativa e com ampla participação da sociedade.

³⁵ Apesar de surgir em 2013, anteriormente ele era chamado de programa cisternas ou ação de construção de cisternas.

³⁶ Em 2003 ainda era o Ministério Extraordinário de Combate à Fome.

Mortara (2017) destaca que esse processo de construção de capacidades não foi isento de conflitos. Contudo, como também destacou Pereira (2016), nesses momentos, o programa de construção de cisternas não só foi capaz de exercer pressão por meio do ativismo da Articulação do Semiárido Brasileiro, mas também teve apoio dentro do governo através da Sesan e do Consea. Na dissertação aqui proposta, enquanto estes atores reúnem-se em uma coalizão de defesa pela convivência com o Semiárido, a sua atuação em defesa do programa exemplifica a coordenação característica de uma coalizão.

Além de conflitos, houve cooperação entre os envolvidos no desenvolvimento do programa. A coordenação entre os atores permitiu que os obstáculos ao programa em formato participativo, com a sociedade civil, e descentralizado fossem superados por meio de mudanças operacionais as quais tornavam os processos necessários legais, isto é, dentro dos modelos previstos na legislação de transferências voluntárias. Nesse sentido, Mortara (2017) destaca as mudanças técnicas realizadas como o desenvolvimento de sistemas para monitoramento, fiscalização e prestação de contas e as mudanças decorrentes da lei nº 12.873 de 2013, que instaura o Programa Cisternas.

O artigo de Santana e Arsky (2016) aborda especificamente as inovações trazidas pelo Programa Cisternas em 2013. Os autores são gestores federais que trabalharam diretamente com o Programa Cisternas e com a produção do Marco Legal do programa. Eles analisam o novo arcabouço legal produzido, responsável por conferir maior celeridade ao processo de execução do programa.

Os autores contribuem ao apresentar aos leitores o antes e o depois do Marco Legal do programa. O instrumento jurídico de repasses financeiros utilizado pelo MDS – transferências voluntárias, materializadas em convênios ou termos de parceria – envolvia diversos ritos burocráticos que tornavam a implementação do programa lenta. O Marco Legal procurou, segundo os autores (2016, p. 224) atacar esses gargalos. Nesse sentido, os autores apontam que as prioridades eram formalizar os contratos de prestação de serviços por dispensa de licitação às entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS (SANTANA e ARSKY, 2016, p. 216). Além disso, os editais de chamada pública e os contratos foram uniformizados. O objetivo era conferir maior velocidade à estrutura de acordos na qual o MDS firmava um convênio com a AP1MC e a AP1MC com as entidades executoras locais.

Outra mudança apontada pelos autores (2016) foi a padronização da metodologia de implementação das tecnologias e da definição de valores unitários de referência para cada uma.

Anteriormente, para cada contrato era necessário a apresentação de cotação de preços para cada elemento de despesa da tecnologia³⁷.

Nesses dois exemplos de mudança, os autores apontam, assim como já foi destacado na tese de Pereira (2016), que o Ministério do Desenvolvimento Social passa a participar mais de etapas do programa. Assim, passa a ser responsabilidade do Ministério o credenciamento das executoras locais, a padronização das chamadas públicas e do modelo de implementação.

3.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA

O capítulo procurou realizar uma revisão de literatura acerca do problema de pesquisa, a mudança política e institucional relacionada ao programa de construção de cisternas de água para beber.

A primeira parte apresentou a sistemática utilizada na busca de artigos e pesquisas de conclusão de programas de pós-graduação e as conclusões retiradas. Foi possível, com a leitura destas pesquisas, confirmar a importância do programa de construção de cisternas no Semiárido. Além disso, observou-se que poucos trabalhos diferenciam os arranjos institucionais, que poucos trabalhos estão dentro da Ciência Política e que poucos estudos realizam análises longitudinais.

Depois a revisão detalhou alguns trabalhos considerados mais importantes para a pesquisa. Nesse sentido, destacou-se as principais contribuições de cada obra para o problema de pesquisa. Foram apontadas as contribuições abordando a mudança paradigmática e os poucos estudos que analisam as mudanças no programa e na política pública de segurança alimentar e nutricional nos quais o programa se insere.

As contribuições encontradas formaram a base do trabalho aqui desenvolvido. As mudanças foram anotadas e verificadas nas entrevistas sempre que possível. Além disso, a dissertação propõe contribuir com o estudo da mudança política e institucional na construção de cisternas de água para beber de duas principais formas. Primeiramente, o trabalho desenvolvido busca unir as mudanças identificadas em uma só pesquisa. Desta forma, os processos que desencadearam alterações na condução do programa serão contextualizados e a relação entre eles será trabalhada.

³⁷ A padronização é criticada em artigo feito por Galizoni e Ribeiro (2016). Para os autores, uniformizar o PIMC para todo o semiárido brasileiro ficam diluídas as especificidades internas, diversidades ambientais e culturais. Houve uma padronização da solução e uso que de certa forma não respeita as diferenças locais.

Após essa etapa, a preocupação da dissertação resta em não só identificar as mudanças e os fatores que a desencadearam, mas também em explicá-las. Com este intuito, no próximo capítulo será apresentado o modelo analítico utilizado para explicar o como e o porquê as instituições mudam.

CAPÍTULO 4 – MODELO ANALÍTICO: *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK* E MECANISMOS CAUSAIS

O objetivo central deste capítulo é apresentar o modelo analítico utilizado na pesquisa. Nesse intuito, primeiro será introduzido o quadro analítico de coalizões de defesa, *Advocacy Coalition Framework (ACF)*. Num segundo momento, será apresentado o conceito de mecanismos causais e a sua importância, para as Ciências Sociais, em debates sobre a causalidade. Na terceira parte, é feita a proposta de modificação do modelo mediante o uso de mecanismos causais. O novo modelo analítico, por meio do uso de mecanismos causais, combina o ACF com a agenda de pesquisa da Análise Histórica Comparada (*Comparative-historical analysis - CHA*).

4.1. O *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

A partir da década de 1950, emergiu, no campo de estudos de políticas públicas, a abordagem de processos de políticas públicas (*policy process*). De acordo com Weible (2005, p. 02), “o fenômeno dos processos de políticas públicas refere-se às interações que ocorrem ao longo do tempo entre as políticas públicas e os atores, eventos, contextos e resultados ao redor”. Nesse sentido, os processos de políticas públicas surgem como alternativa ao modelo teórico de análise baseada no ciclo de políticas públicas para compreender a formulação e os padrões de mudança nas políticas públicas (CAPELARI, ARAUJO e DU PIN CALMON, 2015).

O ACF foi desenvolvido, no início da década de 1980, por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, tendo em vista lidar com *wicked problems*, isto é, aqueles problemas que possuem conflitos quanto aos objetivos, técnicas e ideias, e envolvem múltiplos atores (SABATIER e WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH ET AL., 2017). Segundo Weible et al. (2011, p. 349), a versão original do ACF, a qual sofreu modificações desde sua criação, surgiu no intuito de fazer contribuições importantes para a literatura sobre o processo de políticas públicas, respondendo a várias “necessidades” percebidas como

a necessidade de ter perspectivas de longo prazo para entender a mudança de política pública; a necessidade de uma visão mais complexa dos subsistemas para incluir pesquisadores e relações intergovernamentais; a necessidade de mais atenção ao papel da ciência e da análise política nas políticas públicas; e a necessidade de um modelo mais realista do indivíduo, enraizado mais profundamente na psicologia do que na microeconomia.

Após a criação, o ACF se tornou um dos *frameworks* mais utilizados em pesquisas sobre processos de políticas públicas (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

O modelo possui três pressupostos centrais, divididos por nível de análise (SABATIER e WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH ET AL., 2017):

- (i) Macro: o **subsistema** de políticas públicas é a unidade de análise fundamental para compreender os processos de políticas públicas, já que a maior parte da elaboração de políticas públicas ocorre entre especialistas dentro do subsistema.
- (ii) Micro: indivíduos estão sujeitos à **racionalidade limitada**.
- (iii) Meso: a melhor forma de lidar com a multiplicidade de atores de um dado subsistema é através da agregação deles em **coalizões de defesa** (*advocacy coalitions*).

A partir dos pressupostos, três conceitos fundamentais do *framework* se destacam: subsistema, racionalidade limitada e coalizão de defesa. A unidade de análise mais adequada para entender os processos de políticas públicas é o subsistema. Um subsistema de política pública é definido tanto pela dimensão funcional quanto pela territorial. Dessa forma, um subsistema possui fronteiras quanto ao assunto que trata e quanto ao local em que esse assunto é tratado (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 192). Além disso, o subsistema é composto por atores. Superando a ideia de que as políticas públicas são afetadas apenas pelo “triângulo de ferro”, isto é, comitês legislativos, agências governamentais e grupos de interesse, o ACF inclui também aqueles os quais intervêm regularmente no subsistema - como jornalistas, pesquisadores (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Segundo Jenkins-Smith et al. (2017, p. 139), os subsistemas possuem cinco propriedades:

- (a) Contém componentes que interagem na produção de resultados para dado assunto de política pública.
- (b) Demarcam os atores integrados e não integrados em um determinado assunto de política pública. Os subsistemas não envolvem todos os interessados ou afetados pelas decisões de políticas públicas.
- (c) São semi-independentes. Isso significa que apesar de um subsistema ser diferente de outro, eles podem se sobrepor ou se interconectar³⁸.
- (d) Frequentemente estabelecem alguma autoridade.
- (e) Passam por períodos de inércia, mudança incremental e grande mudança.

³⁸ Como exemplo, os autores citam o subsistema de política energética do Colorado que se sobrepõe ao de política alimentar e, ao mesmo tempo, está encaixado (*nested*) dentro do sistema nacional de energia (JENKINS-SMITH et al, 2017, p. 139). Também cabe aqui o conceito de sistema aberto.

O segundo pressuposto estabelece que os indivíduos envolvidos no processo de políticas públicas estejam sujeitos à racionalidade limitada. O conceito desenvolvido por Simon (1985) apresenta uma alternativa ao modelo de indivíduo racional, enfatizando a limitação cognitiva e a influência do tempo. Nesse sentido, o indivíduo, imerso em processos complexos, consegue focar nas implicações de alguns elementos, enquanto ignora outros. Assim, ainda que os indivíduos sejam orientados pelos seus objetivos, os quais derivam de diversas fontes incluindo interesses, crenças, valores e afiliações coletivas, eles são limitados na sua capacidade de processar todos os estímulos que recebem, dependendo de heurísticas para simplificá-los e interpretá-los (WEIBLE ET AL., 2011, p. 05).

O ACF supõe que indivíduos possuem um sistema de crenças. Esse sistema, ao ser compartilhado, forma uma coalizão de defesa. Os sistemas de crenças das coalizões de defesa são estruturados em uma hierarquia composta de crenças centrais profundas, crenças centrais de políticas públicas e crenças secundárias. O núcleo duro (*deep core*) é formado por valores normativos fundamentais e axiomas ontológicos. O núcleo duro não é específico de uma política pública, mas é a base da visão de mundo dos atores e coalizões. A fim de operacionalizar esse nível, os autores indicam a incorporação de orientações provenientes da teoria da cultura - hierárquicos, igualitários, individualistas, fatalistas (JENKINS-SMITH ET AL., 2017, p. 140).

O núcleo de políticas públicas (*policy core*) é caracterizado por apresentar posições quanto ao escopo do tema de políticas públicas do subsistema, isto é, possui tanto componentes territoriais, quanto relacionados com o tópico. As crenças incluem elementos empíricos de definição do problema, as suas causas e suas soluções.

Finalmente, as crenças secundárias (*secundar beliefs*) possuem um escopo menos normativo. Esse estrato engloba os meios instrumentais específicos para atingir resultados desejados, os quais são provenientes do núcleo de políticas públicas (JENKINS-SMITH ET AL., 2017) As preferências de políticas públicas do núcleo de políticas públicas são crenças normativas que projetam uma imagem de como o subsistema de políticas públicas deve ser. Essas crenças, quando transpostas para as crenças secundárias, se transformam em instrumentos.

No quadro abaixo as crenças foram sistematizadas e alguns exemplos acrescentados.

Quadro 5 - *Advocacy Coalition Framework* e sistema de crenças

Nível	Definição	Exemplos
Núcleo duro	Orientações normativas fundamentais.	Ideologias políticas
		Valores normativos (crenças religiosas, justiça).
		Identidades.
		Orientações culturais.
		Prioridades básicas (liberdade vs. segurança).
Núcleo sobre políticas públicas	Crenças normativas e empíricas relacionadas ao subsistema de políticas públicas.	Visões sobre a natureza humana.
		Objetivos gerais para a política no subsistema.
		Posicionamento quanto a soluções e a instrumentos.
		Visão sobre a gravidade do problema e suas causas.
Núcleo de crenças secundárias	Crenças instrumentais ou crenças sobre um subconjunto de um subsistema de políticas.	Papel do Estado nas questões do subsistema (vs. mercado).
		Meios instrumentais para alcançar fins (ou objetivos) fundamentais da política.
		Soluções e problemas associados a parte de um subsistema de políticas.

Quadro produzido com base em (WEIBLE, INGOLD, *et al.*, 2019, p. 27).

Essa divisão tripartite está hierarquizada pela dificuldade de ocorrer mudança. Dessa forma, o núcleo duro, por apresentar crenças oriundas da socialização, é o mais difícil de sofrer alterações. Além disso, o núcleo duro é comum a diversos subsistemas. Para a melhor delimitação das coalizões, o núcleo de políticas públicas é mais útil, já que é específico ao subsistema.

A figura abaixo apresenta o diagrama do modelo do ACF.

Figura 3 - diagrama do *Advocacy Coalition Framework*

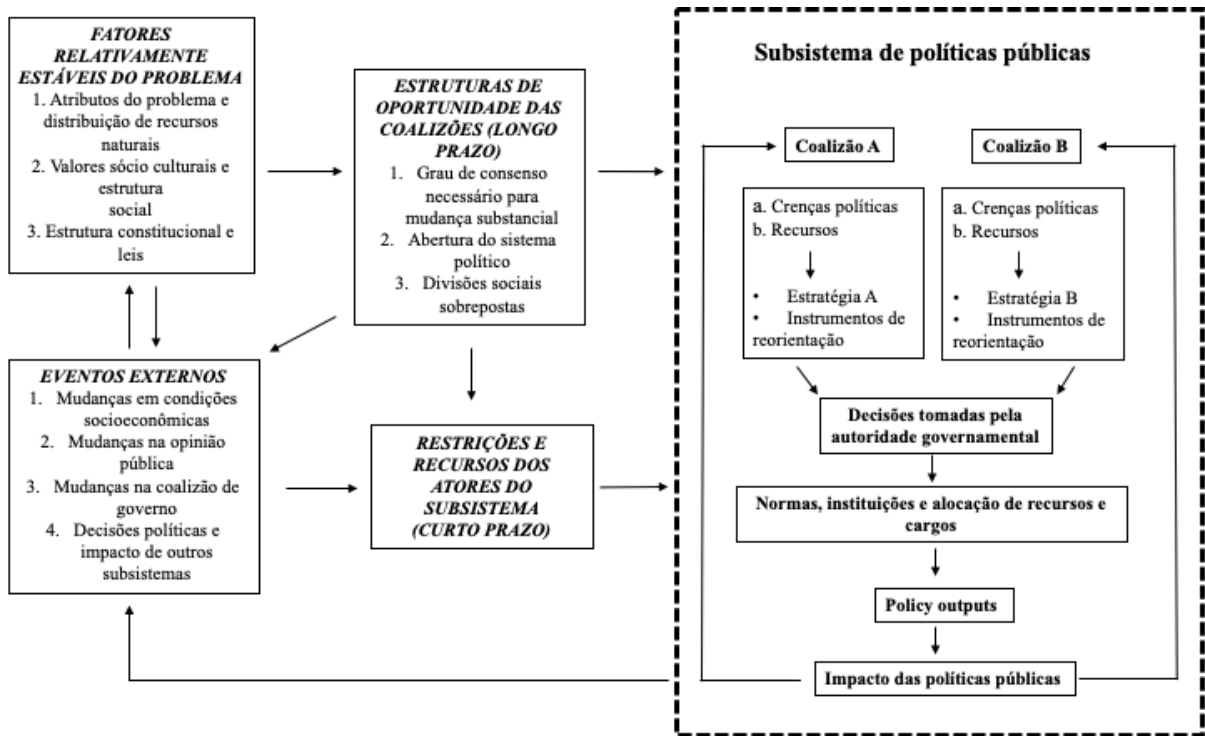


Figura elaborada pela autora com base em Jenkins-Smith et al. (2017) e Araújo (2013).

Elementos externos afetam as dinâmicas do subsistema. Dessa forma, o modelo inclui outras categorias as quais podem ser divididas em dois binômios: (i) estabilidade e mudança e (ii) longo prazo e curto prazo.

O primeiro é composto pelos fatores relativamente estáveis do problema e pelos eventos externos. De um lado, os atributos do problema, os valores e as leis são elementos resistentes à mudança e, por conseguinte, estruturais e estruturantes. Do outro lado, as mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, na coalizão de governo e as decisões políticas de outros subsistemas são eventos dinâmicos do sistema político e econômico como um todo. De certa forma, em sistema democráticos, esse dinamismo é resultado das alternâncias de poder, da pluralidade de atores e da liberdade de imprensa. Assim, em democracias é previsto na estrutura do sistema político essas mudanças.

Ao longo do tempo, atores e coalizões se deparam com oportunidades. Essas oportunidades podem tanto restringir quanto ampliar sua margem de ação, isto é, alteram a distribuição de poder. O grau de consenso necessário para que mudanças ocorram, a abertura do sistema político e a sobreposição de divisões sociais são oportunidades de longo prazo para as coalizões. Já, no curto prazo, os atores do subsistema sofrem alterações nos seus recursos, aumentando ou diminuindo seu poder de ação.

Por um lado, esses elementos supracitados influenciam o subsistema de políticas públicas. Por outro lado, o subsistema de políticas públicas também influencia os fatores relativamente estáveis, os eventos externos, a estrutura de oportunidade das coalizões e a restrições e recursos dos atores do subsistema. O modelo se retroalimenta e, por isso, há uma flecha que parte do subsistema em direção aos eventos externos.

O modelo analítico das coalizões de defesa possui três principais ênfases teóricas: as coalizões de defesa, o aprendizado orientado a políticas públicas e a mudança em políticas públicas. As três unidades analíticas estão, conforme destacado na seção acima, conectadas no modelo. Logo, a ênfase reflete a aplicação do modelo e o que ele se propõe a compreender (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

4.1.1. As coalizões de defesa

As coalizões de defesa são frequentemente definidas enquanto coordenação de atores que compartilham as crenças sobre políticas públicas (*policy core*) (JENKINS-SMITH ET AL., 2017). Há, para o estudo das coalizões, cinco hipóteses³⁹.

Hipótese sobre coalizão 1: em grandes controvérsias dentro de um subsistema de políticas públicas em que as crenças centrais estão em disputa, o alinhamento de aliados e oponentes tende a ser bastante estável em períodos de uma década ou mais.

Hipótese sobre coalizão 2: atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo sobre políticas públicas (*policy core*) e menos em relação a aspectos instrumentais.

Hipótese sobre coalizão 3: atores (ou coalizões) desistirão de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de reconhecer fraquezas nas suas crenças sobre políticas públicas (*policy core*).

Hipótese sobre coalizão 4: dentro de uma coalizão, agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.

Hipótese sobre coalizão 5: atores dentro de grupos de interesses ideológicos (*purposive groups*) são mais limitados em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.

As hipóteses 1, 2 e 3 se referem ao núcleo das coalizões, isto é, o *policy core*. Nesse sentido, a formação de coalizão que ocorre a partir da convergência de crenças sobre políticas públicas tende a ser estável (hipótese 1). Além disso, os atores tendem a concordar mais em relação a estas crenças do que em relação às crenças instrumentais (hipótese 2). Finalmente, os atores tendem a desistir de crenças instrumentais antes de abandonarem crenças sobre políticas públicas (hipótese 3).

³⁹ Foram utilizadas as traduções apresentadas por Araújo (2013).

Já as hipóteses 4 e 5 se referem a atores. A hipótese 4 coloca que agências de caráter administrativo tendem a ser mais moderados do que outros atores. A hipótese 5 propõe que os atores ideológicos tendem a ser mais limitados na expressão de crenças do que aqueles que apresentam interesses materiais.

É interessante observar, segundo Weible et al. (2019), o balanço das pesquisas que testaram as hipóteses. A hipótese 1 foi majoritariamente confirmada. Contudo, a estabilidade das coalizões foi, em grande parte das pesquisas, medida por meio do compartilhamento de crenças, não por meio da presença de coordenação. A hipótese 2 e 3 são parcialmente confirmados. Esse resultado ocorre, segundo os autores, devido à diversidade metodológica e à diversidade de subsistemas. Dessa forma, não há um método consistente para a atribuição das crenças nos diferentes níveis hierárquicos. Além disso, algumas crenças em dado subsistema possuem uma determinada hierarquia a qual, em outro subsistema, pode vir a ser classificada em outro nível.

As hipóteses 4 e 5 não foram praticamente testadas, salvo raras exceções (WEIBLE, INGOLD, *et al.*, 2019).

A partir do balanço, os autores aperfeiçoaram o conceito de coalizões de defesa além do compartilhamento de crenças. Assim, a coalizão mais próxima ao ideal possui os elementos citados abaixo, começando pelo mais básico até elementos mais complexos. Observa-se que eles são cumulativos. Dessa forma, segundo Weible et al. (2019, p. 14):

1. **atores** envolvidos com políticas públicas (*policy actors*);
2. **crenças compartilhadas** entre atores;
3. **coordenação** entre os atores que compartilham crenças;
4. **recursos** que os atores políticos de uma coalizão são capazes de acessar para influenciar os processos de políticas públicas
5. **estabilidade** da coalizão (por isso a necessidade de um estudo de longo prazo).

Quando há mais de uma coalizão e elas não se coordenam entre si, isto é, prevalece o conflito e a oposição entre elas, é possível classificar as coalizões como coalizões adversárias (*adversarial coalitions*).

Esta é a forma mais complexa de coalizões. Não é, todavia, a única. Caso as coalizões apenas coordenem-se, elas formam coalizões cooperativas (*cooperative coalitions*). Se a disparidade de recursos é grande, ou seja, se uma coalizão não possui acesso a recursos para agir, formam-se coalizões dominantes e coalizões minoritárias (*dominant and minority coalitions*). Neste caso, as estruturas de oportunidade de longo e curto prazo podem ter papel decisivo. Na eventualidade de não haver coordenação de crenças estável durante o tempo, as

coalizões formadas são classificadas enquanto efêmeras ou de conveniência (*ephemeral coalition ou coalition of convenience*).

Para Weible et al. (2019), a ausência de coordenação de comportamento político forma uma coalizão potencial (*potential coalition*). Contudo, a própria definição de potencial significa que a coalizão ainda não é, apenas que pode vir a ser. Nesse caso, os três primeiros elementos, conjuntamente, são necessários para a formação de uma coalizão.

4.1.2. Aprendizado orientado a políticas públicas

A ênfase no aprendizado é bastante próxima à discussão, apresentada na próxima subseção, sobre mudança nas políticas públicas, visto que os autores o colocam como um dos caminhos para a mudança (WEIBLE ET AL., 2011; JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

Há, para o aprendizado, cinco hipóteses⁴⁰:

Hipótese sobre aprendizado orientado a políticas públicas 1: aprendizado orientado a políticas públicas entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Essa situação exige que: (i) cada coalizão tenha recursos técnicos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.

Hipótese sobre aprendizado orientado a políticas públicas 2: aprendizado orientado a políticas públicas entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que seja: (i) respeitado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (ii) dominado por normas profissionais.

Hipótese sobre aprendizado orientado a políticas públicas 3: problemas em relação aos quais existam teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais favoráveis ao aprendizado entre sistemas de crenças do que aqueles em que dados e teoria são, em geral, qualitativos, consideravelmente subjetivos ou ausentes.

Hipótese sobre aprendizado orientado a políticas públicas 4: problemas que envolvam sistemas naturais são mais favoráveis ao aprendizado entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvam sistemas puramente sociais ou políticos, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.

Hipótese sobre aprendizado orientado a políticas públicas 5: ainda que a acumulação de informação técnica não altere a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política pública – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais.

Além das hipóteses, os autores elencam categoriais de fatores explicativos para a ocorrência de aprendizado. A primeira categoria, fóruns, conversa diretamente com a hipótese 2. Segundo (JENKINS-SMITH ET AL., 2017), os fóruns são os locais de interação entre as coalizões. Dessa forma, perante a existência de fóruns cuja reputação seja respeitada e cujo funcionamento seja dominado por normas profissionais, o aprendizado é mais provável.

⁴⁰ Foram utilizadas as traduções apresentadas por Araújo (2013).

O segundo fator é o nível de conflito o qual está relacionado com a hipótese 1. O nível de conflito está relacionado à extensão em que os atores percebem uma ameaça às suas crenças do *policy core* a partir dos objetivos ou ações de seus oponentes. Níveis intermediários de conflito são os mais adequados para aprendizado, já que níveis baixos desviam a atenção dos atores em outras direções e altos levam à rejeição de informação contrária a seus sistemas de crença (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

O atributo do estímulo está relacionado ao tipo de informação aos quais os atores são expostos. Segundo à hipótese 3, dados quantitativos são mais favoráveis ao aprendizado do que dados sociais ou políticos que são sujeitos a altos níveis de desacordo. Além disso, problemas que são analiticamente insolúveis tendem a gerar menos aprendizado (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

O último fator são os atributos dos atores os quais incluem seus sistemas de crenças, recursos, estratégias e rede de contatos. Além disso, conforme coloca a hipótese 5, alguns atores podem atuar como *policy brokers*, isto é, pontes negociadoras que mitigam o conflito e permitem que os atores cheguem a acordos. Uma das principais funções do *policy broker* é facilitar o aprendizado entre as partes em disputa (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

4.1.3. Mudança nas políticas públicas

Um dos objetivos centrais do ACF é contribuir com a compreensão acerca da mudança e da estabilidade nas políticas públicas (JENKINS-SMITH ET AL., 2017). Há, no modelo, duas hipóteses acerca da mudança em políticas públicas⁴¹:

Hipótese sobre mudança em políticas públicas 1: os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

Hipótese sobre mudança em políticas públicas 2: perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.

Segundo a primeira hipótese, o modelo supõe que programas governamentais são traduções de crenças orientadas pelas políticas públicas. Dessa forma, enquanto coalizões permanecerem no poder, as políticas públicas tendem a manter seus atributos principais.

⁴¹ Foram utilizadas as traduções apresentadas por Araújo (2013).

A partir da primeira hipótese, torna-se central compreender como uma coalizão consegue explorar a oportunidade para promover a mudança ou manter o *status quo*. Assim, segunda hipótese apresenta condições necessárias, mas não suficientes para a mudança nas políticas públicas. As condições são externas ao subsistema e compostas pelas categorias analíticas apresentadas no diagrama do ACF.

De acordo com essas hipóteses, a fim de modificar um programa governamental, é necessário remover, enfraquecer, e quiçá substituir, a coalizão responsável pela instauração de um certo programa.

Sabatier e seus colegas apresentaram quatro caminhos para a mudança política⁴². Cada caminho envolve diferentes elementos presentes no diagrama e pode ser complementado por diferentes teorias.

O primeiro caminho de mudança é atribuído a uma **causa externa**. Essa causa externa pode ser oriunda tanto dos eventos externos, quanto dos parâmetros relativamente estáveis do sistema. Essa primeira categoria de mudança é normalmente abrupta e externa ao subsistema de políticas públicas, envolvendo mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças de regime, resultados de outros subsistemas e eventos extremos como crises e desastres (JENKINS-SMITH ET AL., 2017). Esses eventos, apesar de aumentarem a probabilidade de uma mudança maior, são considerados uma condição necessária, mas não suficiente para a mudança (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 198)

O segundo caminho apresentado por Jenkins-Smith et al. (2017) é baseado em **eventos internos**. Esses eventos ocorrem dentro e fronteiras físicas e ou do tema do subsistema de políticas públicas. Tendo em vista que o evento é interno ao subsistema, a ação dos atores desse subsistema passa a ser uma nova variável para entender a mudança. Entre os eventos internos estão crises e escândalos políticos. Durante esses momentos, as coalizões podem tomar posições, enquadrando e debatendo os problemas. Nesse sentido, os eventos internos são úteis para confirmar as crenças das coalizões (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

Entre as contribuições do ACF está a noção de dinâmica dos atores. Os indivíduos, sujeitos à racionalidade limitada, não são inertes, mas aprendem durante o processo de políticas públicas. Os atores aprendem através da interação entre os sistemas de crença e do contato com elementos técnicos. O aprendizado ocupa, portanto, espaço central no modelo. Dessa forma, o terceiro caminho de mudança é o **aprendizado orientado à políticas públicas**, isto é,

⁴² Na versão de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), foram apresentadas apenas duas opções para mudança, sendo elas a mudança via aprendizado de políticas públicas e perturbações externas. Já na versão Weible et al (2011), o modelo dividiu os caminhos em eventos (externos e internos), aprendizados e negociação.

alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam tanto da experiência, quanto da inserção de novas informações e que estão relacionadas com a obtenção ou revisão de objetivos políticos (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 198).

O aprendizado afeta diferentemente os níveis do sistema de crenças. Mudanças no *deep core* e *policy core* são mais resistentes à mudança em resposta a novas informações, visto que possuem elementos normativos. Já as crenças secundárias são mais suscetíveis ao aprendizado orientado por políticas públicas, pois possuem caráter mais instrumental e técnico. O aprendizado modifica, portanto, a parte menos normativa do sistema de crenças; contudo, em combinação com choques internos ou externos, ele pode resultar em mudanças no *deep* e *policy core* (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

O quarto caminho para a mudança é o **acordo negociado** entre coalizões antagônicas. Essa modalidade de mudança foca não no desfecho conflituoso das disputas entre as coalizões, mas na possibilidade de cooperação. A cooperação, através da negociação, pode, pois, levar a modificações nas políticas públicas ou instituições. Apesar de possível, as negociações possuem obstáculos como o desinteresse dos indivíduos no consenso e a tragédia dos comuns, isto é, a busca pelos indivíduos de proteção de seus interesses contra uma coalizão adversária (WEIBLE ET AL., 2011, p. 09).

Todavia, a presença de alguns elementos, que envolvem as disputas dentro do subsistema, pode aumentar a probabilidade de negociação. Dessa forma, becos sem saída, impasses, presença de lideranças, consenso quanto as regras decisórias, comprometimento dos atores, confiança e ausência de outras alternativas suportam o fim do conflito através de um acordo negociado entre as partes (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

Nessa seção foi apresentado o quadro analítico do *Advocacy Coalition Framework*. A próxima seção discutirá o conceito de mecanismos causais. O uso de mecanismos causais foi adicionado ao ACF a fim de compor um novo quadro analítico para o estudo da mudança política e institucional.

4.2. MECANISMOS CAUSAIS

O objetivo da pesquisa científica é fazer inferências causais sobre o mundo. As pesquisas empíricas são realizadas por meio de procedimentos públicos, isto é, o método de coleta e análise de dados são descritos a fim de permitirem a replicabilidade e promoverem a transparência do conhecimento gerado. Todavia, apesar de imensos esforços, toda pesquisa

carrega algum grau de incerteza acerca da inferência produzida. Isso ocorre devido à complexidade do mundo real. As pesquisas devem, ainda assim, tentar chegar o mais próximo possível da explicação da realidade, sempre buscando melhores níveis de verossimilhança⁴³ (KING, KEOHANE e VERBA, 1994).

Embora o objetivo seja colocado de forma simples, a definição dos componentes do parágrafo acima pode gerar debates entre as diversas orientações existentes dentro da disciplina de Ciência Política. Particularmente importante para a proposta de pesquisa é o debate acerca da inferência causal. Conforme colocado por King, Keohane e Verba (1994, p. 76), evitar a causalidade não reduz a incerteza sobre o conhecimento produzido sobre o mundo.

Acredita-se que seja preciso melhor definição acerca do conceito de inferência causal principalmente no que concerne os problemas estudados e de interesse das ciências sociais. As discussões acerca do que se diz com causalidade, do que é causalidade e de como é possível descobrir se há causalidade não se desenvolvem sozinhas, mas relacionadas aos debates ontológicos e epistemológicos (BRADY, 2008). Nesse sentido, discutir causalidade está atrelada a uma discussão mais ampla sobre o que existe no mundo e como podemos obter conhecimento sobre ele.

O conceito de mecanismos causais emerge destes debates da Filosofia da Ciência. As Ciências Sociais apropriam-se deste conhecimento metateórico a fim de desenhar suas pesquisas. Dessa forma, essa seção busca apresentar os posicionamentos sobre ontologia, epistemologia e causalidade (etiologia) adotados na pesquisa.

A pesquisa encontra-se dentro da perspectiva realista das Ciências Sociais. Apesar de existirem diversos tipos de realismo, e até mesmo um grande debate entre eles, todos partem de alguns pontos comuns. Segundo Collier (1994), uma teoria é realista quando une objetividade, falseabilidade, transfenomenalidade e contra-fenomenalidade⁴⁴. Os dois primeiros critérios são mais discutidos, já que são compartilhados por outras perspectivas, como o positivismo. A objetividade científica significa a separação entre o objeto de interesse e o interessado (dualismo). Já a falseabilidade coloca que uma afirmação está sempre aberta para refutação.

Contudo, a transfenomenalidade e a contra-fenomenalidade contrastam o realismo com outras correntes. A transfenomenalidade significa ir além das aparências, ou seja, é possível conhecer coisas que estão subjacentes às estruturas. Esse critério permite, por exemplo, falar sobre estruturas sociais e ir além das inferências causais como sinônimo de correlação (JACKSON, 2016). Já a contra-fenomenalidade aproxima o realismo da dialética, já que o

⁴³ Uma analogia matemática é uma assíntota.

⁴⁴ Os termos em inglês são: *objectivity, fallibility, transphenomenality e counter-phenomenality*.

conhecimento da estrutura pode não só ir além do sensorial, mas também pode contradizer as aparências (COLLIER, 1994).

O Realismo Crítico é uma meta-teoria cuja raiz está na ontologia, isto é, o estudo do ser, da existência e do mundo como ele é (FLEETWOOD, 2014). O conhecimento e explicação das entidades e fenômenos permitem diversas posições epistemológicas. Dessa forma, diferentes entidades exigem diferentes formas e abordagens para conhecê-las. O posicionamento referente à epistemologia adotado é o relativismo epistemológico (HEDSTROM e SWEDBERG, 2005; VANDENBERGHE, 2014) ou, como colocam Thelen e Mahoney (2015), um posicionamento pragmático.

O relativismo ou pragmatismo⁴⁵ não pode ser confundido com irracionalismo. Neste, cada indivíduo possui uma percepção própria do que é o mundo, multiplicando-o. O irracionalismo é incompatível com o princípio da objetividade; já que, a partir dele, não é possível conhecer o mundo objetivamente, apenas é possível conhecer narrativas de mundos, subjetivamente elaboradas por cada indivíduo (VANDENBERGHE, 2014; FLEETWOOD, 2014; JACKSON, 2016).

Para o relativismo, a fim de evitar a falácia epistêmica, é necessária a distinção entre as duas dimensões: a intransitiva e a transitiva. A primeira se refere às entidades do mundo que são reais e existem independentemente do que os indivíduos pensam sobre elas. Já a segunda se refere às coisas que são reais, mas de cuja existência depende o pensar (VANDENBERGHE, 2014). Dessa forma, ontologia e epistemologia permanecem categorias distintas.

Resumindo o que já foi exposto, o mundo é objetivo. As entidades que existem no mundo são observáveis e não-observáveis. Há diversas formas de conhecer aquilo que está no mundo. A diversidade, contudo, não anula a objetividade. A partir destes conceitos é possível avançar na discussão sobre a produção de inferências causais.

A casualidade, para a perspectiva do Realismo Crítico, se ancora na identificação e compreensão de mecanismos causais. Isso significa que não é suficiente para o estudo de fenômenos de interesse identificar correlações entre a variável explicativa (X) e a variável explicada (Y). Os mecanismos causais (ou *causal powers*), segundo Baskhar (1978), é aquilo sobre o que as leis se referem. Uma lei é verdadeira, quando um mecanismo opera (COLLIER, 1994).

⁴⁵ Fleetwood (2014, p. 208) coloca que “there is only *one* reality although, importantly, there often are several discourses (etc.) that act as *interpretations* of it. If there is only *one* reality than there is something extra-discursive, with which to compare discursive (etc.) claims”.

Os mecanismos não operam apenas sistematicamente. Eles possuem a qualidade de portabilidade, ou seja, ele pode ser transportado entre diferentes contextos, produzindo diferentes resultados⁴⁶. Dessa forma, os mecanismos dependem do contexto para que operem ou não. Características do contexto podem inibir ou acionar um mecanismo (FALLETI e LYNCH, 2009). A causalidade não se encontra, portanto, apenas nas variáveis ou atributos das unidades de análise, mas na interação dos mecanismos com o contexto (FALLETI e LYNCH, 2009, p. 1144). A analogia aqui é com um campo magnético induzido por um ímã. Em condições ideais a bússola aponta para o norte, isto é, para o sul magnético da Terra. Contudo, se próximo ao objeto é colocado um ímã, o ponteiro sofrerá alterações. O campo magnético continua existindo, mas está operando em um contexto distinto.

Essa propriedade dos mecanismos tem consequências significativas para as pesquisas, já que a relação entre mecanismos e contexto amplia o alcance das inferências causais. O mecanismo não exclui as explicações sistemáticas, mas acrescenta a possibilidade de realizar inferências em eventos não sistemáticos.

Em termos lógicos, a busca por mecanismos causais destaca a insatisfação dos pesquisadores com o estabelecimento de relações sistemáticas de correlação entre variáveis ou eventos. Nesse sentido, a utilização de mecanismos é utilizada por diversos autores no intuito de superar as limitações das pesquisas que adotam um sistema lógico baseado na frequência estatística. Enquanto a inferência causal por correlação de variáveis está ancorada no grande número de observações e na identificação da frequência em que ocorre dada relação entre variáveis, a inferência por meio da utilização de mecanismos se propõe a algo diferente. A explicação requer a especificação dessa relação que foi identificada, ou seja, para afirmar a existência de uma explicação é preciso realmente explicar como as variáveis se relacionam (HEDSTROM e SWEDBERG, 2005).

Assim, os mecanismos causais não só justificam pesquisas com pequeno número de observações; mas, fundamentalmente, clamam pela abertura da “caixa preta” da causalidade. É compreensível, portanto, que essa visão de causalidade esteja vinculada aos estudos de caso, cujo número de observação é pequeno, e aos eventos não sistemáticos e complexos.

Ainda assim, não existe um consenso quanto ao *status* dos mecanismos causais. Para Falleti e Lynch (2009), é importante ressaltar que mecanismos não são variáveis mediadoras

⁴⁶ Para Fleetwood (2014), a produção do conhecimento, para a perspectiva do realismo crítico, é derivada da descoberta de mecanismos causais. A comparação, nesse sentido, ocorre através da identificação de mecanismos em diferentes contextos. Dessa forma, os mecanismos são base para a comparação, não contextos semelhantes ou diferentes com mesmo ou diferentes resultados.

como colocam George e Bennett (2005) e King, Keohane e Verba (1994). Variáveis estão “dentro” da teoria, enquanto contexto são variáveis que residem “fora” da teoria, mas que afetam a operação dos mecanismos causais.

Para King, Keohane e Verba (1994, p. 85) a identificação de mecanismos causais é considerada uma abordagem, dentre outras, que precede o conceito de inferência causal. Nesse sentido, ela não influencia a causalidade, mas acrescenta informações a relação já estabelecida entre variáveis. Aparentemente, a divergência entre o conceito até então utilizado de mecanismos causais e a definição levantada por King, Keohane e Verba (1994) é metodológica. Contudo, argumenta-se que é uma divergência ontológica, sobre a existência dos mecanismos.

Para o Realismo Crítico, os mecanismos são entidades não-observáveis que existem no mundo e, por isso, as explicações necessitam incluí-los. Eles não são apenas conceitos criados (BHASKAR, 1978; COLLIER, 1994). Todavia para autores como King, Keohane e Verba (1994), a realidade é factual, isto é, composta de elementos observáveis. Nesse sentido, conceitos não-observáveis, como estrutura e mecanismos, são colapsados dentro da agência e reduzidos a variáveis (FLEETWOOD, 2014).

A meta-teoria de Bhaskar (1978) propõe que os mecanismos existem e, quando ativados, é possível rastrear seus efeitos. Uma explicação baseada em mecanismos causais é possível para o realismo; visto que a realidade, para essa corrente, é transfactual. Assim, no estudo dos fenômenos é possível identificar não só as variáveis, mas também os mecanismos subjacentes à relação entre elas.

Aceitar a existência de elementos reais subjacentes à aparência, ao observável, levanta, quase automaticamente, questões sobre como identificá-los. Em sistemas fechados, os mecanismos são descobertos por meio de experimentos, isto é, cria-se condições ideais em que eles são isolados. Contudo, em sistemas abertos, diversos mecanismos operam ao mesmo tempo, gerando uma série de eventos⁴⁷.

Tendo em vista que não é possível transformar a realidade em um sistema fechado, a produção de conhecimento em sistemas abertos reside na observação e nos modelos teóricos (COLLIER, 1994). Para o Realismo Crítico, a estratégia inferencial é conhecida como abdução, isto é, “uma forma de raciocínio que funciona a partir de fenômenos observados para os princípios e fatores subjacentes, que dão origem aos fenômenos observados” (JACKSON,

⁴⁷ Muitas vezes, o mesmo mecanismos produz diferentes resultados devido aos diferentes contextos. Ao estudar a mudança nas instituições político-econômicas, obras em perspectiva comparada demonstram essa possibilidade. Ver, por exemplo, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (STREECK, THELEN, 2005). Nesse sentido, é bastante interessante observar como as literaturas sobre diversidade institucional e mudança institucional se complementam.

2016, p. 76)^{48,49} O exercício da abdução é produzir, a partir daquilo que se observa, as melhores explicações possíveis a serem confirmadas com os dados empíricos.

Na Ciência Política, Charles Tilly (2001), Tulia Falleti e Julia Lynch (2009) defendem o uso de mecanismos causais. Tilly (2001) coloca que os mecanismos e os processos servem para explicar características de episódios (ou eventos). Os mecanismos alterariam as relações entre conjuntos de elementos de maneira idêntica ou semelhante, a depender do contexto, em diversas situações.

Dessa forma, o autor (2001) conecta a existência de mecanismos com a mudança. Essa percepção está de acordo com a ontologia aqui utilizada que coloca a realidade social como transformacional, isto é, “os agentes não criam nem produzem estruturas e mecanismos *ab initio*, ao contrário, eles produzem (daí morfostaticamente) ou transformam (daí a morfogenética) um conjunto de estruturas e mecanismos preexistentes”⁵⁰ (FLEETWOOD, 2014, p. 206).

Nesse sentido, Falleti e Lynch (2009) apresentaram uma lista de mecanismos causais identificados por elas na leitura de diversas pesquisas da Ciência Política. O quadro apresentado pelas autoras foi traduzido abaixo.

Quadro 6 - mecanismos causais identificados pela literatura

Agente causal	MECANISMO	DEFINIÇÃO
Individual	Formação de crença	Pessoas agem conforme sinais de outras sobre o valor provável ou a necessidade de um ato.
	Escolha racional	Indivíduos agem para maximizar sua utilidade.
Individual ou coletivo	Corretagem	Unidade mediadora. Um grupo ou indivíduo que conecta dois ou mais locais sociais anteriormente sem conexão.
	Coordenação	Benefícios gerados por uma atividade aumentam conforme outros a adotam, encorajando a adoção por outros.
	Enquadramento	Elites moldam o comportamento através de orientações e crenças subjetivas sobre ações políticas apropriadas ou desejáveis.
	Reprodução de poder	As elites preservam o poder assegurando sucessores da mesma persuasão, promovendo mudanças institucionais para aumentar o poder, defendendo-se da invasão de atores externos.
	Aprendizado	Os atores agem de acordo com as lições tiradas de experiências políticas.

⁴⁸ No original: “a form of reasoning that works from observed phenomena to underlying principles and factors that give rise to those observed phenomena”.

⁴⁹ Muitas vezes, esse tipo de raciocínio é chamado de *retroduction*, segundo Bhaskar (1998, xvii, grifo nosso) “*Thus theoretical explanation proceeds by description of significant features, **retroduction** to possible causes, elimination of alternatives and identification of the generative mechanism or causal structure at work (which now becomes a new phenomenon to explain)*”.

⁵⁰ No original, “(a)gents do not create or produce structures and mechanisms *ab initio*, rather they produce (hence morphostatic) or transform (hence morphogenetic) a set of pre-existing structures and mechanisms”. Fleetwood reproduz, nesse sentido, a teoria de Margaret Archer (ARCHER, 2010).

Coletivo	<i>Feedback</i> positivo	As políticas perduram criando seus próprios ciclos.
	Substituição	Substituição de velhos [membros, instituições, organizações] por novos.
	Camadas	Mudança gradual das instituições existentes através de alterações, revisões e adições progressivas.
	Conversão	Novas metas, funções e propósitos redirecionam instituições existentes.
Coletivo ou sistema social	Deriva política	Resultados de políticas mudam quando elas não se adaptam a novas circunstâncias.
	Retornos crescentes	Sistemas persistem ou crescem através da queda de custos promovida por externalidade positivas.
	Consequências funcionais	Os sistemas surgem ou persistem devido à função que eles executam em um sistema maior.

Tabela traduzida pela autora baseada em Falletti e Lynch (2009).

Os mecanismos apresentados pelas autoras foram utilizados em outras pesquisas. Isso não significa, contudo, que a lista esgota os tipos de mecanismos possíveis.

Além da portabilidade, os mecanismos possuem a propriedade de emergência, isto é, existem mecanismos mais gerais e outros mais básicos. A relação entre eles não é de redução. Assim, os mecanismos mais básicos explicam algo sobre os mais gerais, mas não os contradizem. Nesse sentido, ao explicar um fenômeno social, uma causalidade geral se desdobra em diversos mecanismos menores, os quais reforçam a explicação sem, contudo, contradizê-la⁵¹.

Tendo isso em vista, é possível compreender a divisão realizada pelas autoras no quadro por agentes causais. A partir dessa divisão, Schettini, Cunha e Araújo (2018, p. 48) acrescentam que

eles podem ser **estruturais**, quando relacionados a constrangimentos e oportunidades para a ação política derivados do entorno dos atores; **institucionais**, próprios de instituições construídas e ou alteradas pelos atores; **ideacionais**, originados das ideias e das interpretações do mundo; **psicológicos**, como regras mentais incorporadas e que resultam em comportamentos regulares.

Mecanismos atuam tanto no nível de unidades menores, como indivíduos, quanto unidades sistêmicas. Destacam-se que os tipos de mudança política e institucional gradual proposta por Thelen e Mahoney (2010) foram transformados em tipos de mecanismos de mudança (FALLETTI e LYNCH, 2009). Nesse sentido, substituição, camadas, conversão e deriva política se referem ao mecanismo subjacente à mudança institucional.

Além disso, alguns mecanismos se referem a como os indivíduos interagem num nível coletivo intermediário. Dessa forma, indivíduos podem interagir e ativar mecanismos presentes

⁵¹ Esse movimento, segundo Collier (1994), é um indicativo da evolução de um campo de estudo. Bastante similar às contribuições com a noção programa de pesquisa de Lakatos.

em relações horizontais – como corretagem, coordenação e aprendizado – ou verticais – como o enquadramento e a reprodução de poder.

Na forma com que o indivíduo age também foram identificados mecanismos. Além da formação de crenças e da escolha racional, um padrão a ser acrescentado é o da racionalidade limitada.

4.3. COMBINAÇÃO ENTRE ACF E MECANISMOS CAUSAIS

A proposta de combinação entre ACF e mecanismos causais foi construída por meio do diálogo entre o modelo analítico de coalizões de defesa e a corrente do Institucionalismo Histórico. Esse diálogo acompanhou o desenvolvimento da pesquisa que iniciara com uma proposta de estudar mudanças no programa de construção de cisternas de água para beber. Com os avanços da pesquisa, percebeu-se que as mudanças observadas não eram mudanças restritas à política pública (no caso ao programa). O fato de as mudanças não serem apenas no programa não significava, contudo, que não houvessem mudanças. Era preciso, portanto, mais reflexão acerca do objeto e das ferramentas analíticas utilizadas.

Essa subseção do capítulo tem como objetivo apresentar os resultados dessa reflexão e o modelo analítico construído, tendo como base o que já foi exposto sobre ACF e mecanismos causais. A mobilização de explicações por meio de mecanismos causais é feita pela agenda Institucionalismo Histórico, mais especificamente pela Análise Histórica Comparada (*Comparative-historical analysis - CHA*).

A CHA possui três características dominantes: (i) orientação macroconfiguracional, isto é, problemas de larga escala e explicações configuracionais; (ii) pesquisa baseada em estudos de caso orientados pelo problema; (iii) análises que preocupam-se com a dimensão temporal (THELEN e MAHONEY, 2015). Cada uma dessas características será abordada e os possíveis diálogos com o ACF serão explorados.

4.3.1. Orientação macroconfiguracional

Enquanto o ACF se propõe a explicar mudança em políticas públicas, a pesquisa busca estudar a mudança política e institucional – mais especificamente a institucionalização. Considera-se que mudança política e institucional está baseada em alterações da distribuição

de poder (THELEN e MAHONEY, 2010). Os conceitos são diferentes, sendo este mais amplo do que aquele.

A fim de desenvolver a proposta, os conceitos devem ser melhor desenvolvidos. Entende-se que *policy* ou política pública é a dimensão material da política. Por *polity* compreende-se a dimensão estrutural da política, como as regras do jogo e a estrutura institucional. Já *politics* é o próprio jogo político, a dinâmica (NAZARENO, 2016).

O conceito mudança política e institucional compreende todas as dimensões da política. Argumenta-se que a divisão é, na verdade, analítica. É no jogo político (*politics*) que ocorrem as disputas entre os atores para manter ou alterar a distribuição de poder. Essa distribuição de poder é consolidada enquanto uma estrutura de regras e instituições (*polity*), gerando novo padrão de comportamento e novos ganhadores e perdedores. Os atores buscam influenciar o conteúdo material da política (*policy*) que pode ser representado pelas políticas públicas produzidas pelo Estado. Nesse sentido, a política pública é também o estudo da ação do Estado e da disputa dos atores pelo Estado (NAZARENO, 2016).

O objetivo do ACF é explicar mudanças na política pública (*policy*). O modelo reconhece o entrelaçamento das três dimensões, visto que acrescenta categorias de eventos externos (dinâmicas do jogo político) e parâmetros relativamente estáveis (regras consolidadas, valores sociais). A proposta de explicar, a partir do ACF, além de mudanças restritas ao desenho e à implementação da política pública, mudanças na distribuição de poder é coerente com o próprio modelo, já que na política pública observa-se o resultado do jogo político que ocorre dentro da estrutura política existente.

O quadro abaixo apresenta as categorias do ACF conectadas à mudança política e institucional.

Quadro 7 - Categorias de análise do Advocacy Coalition Framework

Categorias iniciais	Categorias intermediárias		Categoria final
Mudanças nas condições socioeconômicas	Eventos externos	Causas externas	mudança política e institucional
Mudanças na opinião pública			
Mudanças nas coalizões governamentais			
Decisões políticas e impactos de outros subsistemas			
Atributos básicos da área do problema	Parâmetros relativamente estáveis		
Valores socioculturais fundamentais e estrutura social			
Estrutura constitucional básica (regras)			
Deep core	Coalizões		

Policy core		Eventos internos	
Secondary beliefs			
	Estratégias		
	Policy brokers		

Quadro elaborada pela autora.

Conforme descrito na introdução da dissertação, o programa de construção de cisternas, criado pela sociedade civil, passa por um processo de institucionalização em que a construção de cisternas em parceria com a sociedade civil torna-se parte de um programa governamental. O processo de institucionalização do programa de construção de cisternas é um processo de mudança política e institucional em que o programa altera seu *status* institucional.

Dessa forma, a pesquisa por meio de um estudo de caso, o programa de construção de cisternas, observa um **fenômeno de larga escala**, isto é, a institucionalização de programas sociais que surgem da mobilização social, com uma proposta diferenciada de gestão, e se tornam programas estatais.

Responder o porquê e como essa institucionalização ocorreu envolve a combinação de múltiplos fatores causais. Tanto o ACF quanto o CHA produzem explicações a partir de uma configuração de fatores explicativos ou pacotes causais (*causal packages*). A abordagem combinatória de causalidade é uma exigência da complexidade do fenômeno estudado (THELEN e MAHONEY, 2015). O ACF fornece, no quadro analítico, as categorias explicativas utilizadas na pesquisa (já abordadas ao apresentar o diagrama).

4.3.2. Pesquisa baseada no estudo de caso

O CHA, a fim de compreender os fenômenos de larga escala, seleciona casos reais e os estuda com profundidade. Além disso, a abordagem defende explicações configuracionais que identifiquem os mecanismos causais que operaram na produção de um dado resultado observado. Há dois componentes separados na abordagem do CHA quanto ao estudo de caso: foco em *puzzles* do mundo real e uso de explicações baseadas em mecanismos causais (THELEN e MAHONEY, 2015).

O ACF também trabalha com casos. Nesse sentido, as duas abordagens convergem por serem orientadas por problemas reais. O ACF delimita as unidades de análise por meio do conceito de subsistema de políticas públicas (JENKINS-SMITH ET AL., 2017).

A explicação, para o CHA, além de configuracional utiliza mecanismos causais. Assim como foi apresentado na seção acima, os mecanismos causais abrem a caixa preta da

causalidade e identificam as etapas que conectam as causas observadas aos resultados observados. Os mecanismos são identificados empiricamente por meio do estudo profundo dos casos. Dessa forma, frequentemente, o uso de mecanismos nas explicações está associado à aplicação do método de rastreamento de processos (*process tracing*). No capítulo seguinte, Metodologia, o método é explicado.

A pesquisa adiciona a perspectiva de mecanismos causais que é central no CHA aos elementos propostos no quadro analítico do ACF. Nesse sentido, ao ACF acrescenta-se a bagagem de crítica à causalidade intrínseca aos mecanismos causais.

Apesar de não utilizar a linguagem de mecanismos causais, o ACF abre possibilidades para essa combinação. Alguns exemplos listados abaixo aproveitam os elementos do ACF que podem ser utilizados como mecanismos causais:

1. Coordenação: para que as coalizões sejam formadas, é necessário que haja não só compartilhamento de crenças, mas coordenação entre os atores.
2. Aprendizado: um dos caminhos da para a mudança e um dos focos teóricos da aplicação do ACF é o aprendizado em políticas públicas.
3. Negociação: também é colocado como um dos caminhos para a mudança. A negociação envolve a possibilidade de cooperação dentro de um contexto de disputas.

A aposta deste modelo combinado entre ACF e CHA é que novos mecanismos possam ser rastreados. Ampliar a capacidade explicativa do modelo é importante, tendo em vista que se ampliou o objeto a ser explicado.

A pesquisa estuda o fenômeno de institucionalização de programas de base social em programas governamentais e, para isso, observa um programa dentro do subsistema de segurança alimentar e nutricional. A ferramenta utilizada pela pesquisa para rastrear os mecanismos causais é o *process tracing*.

O ideal seria comparar estudos de caso de diversos programas sociais com base social e observar seu processo de institucionalização (ou não institucionalização), rastreando os mecanismos causais. O tempo disponível para execução da pesquisa, contudo, demanda que recortes sejam feitos.

4.3.3. Dimensão temporal

Tanto o ACF quanto o CHA defendem que é preciso, para estudar processos, incluir uma perspectiva de longo prazo, assumindo que a dimensão temporal é essencial para a compreensão válida e para a explicação de resultados do mundo real.

O CHA, contudo, diferentemente do ACF, elabora sua abordagem a fim de acrescentar os efeitos causais do tempo. Nesse sentido, o tempo molda os efeitos das variáveis individuais e a estrutura temporal, isto é, a ordem das causas importa para a explicação e análise (THELEN e MAHONEY, 2015). Os pesquisadores que se alinham a essa agenda de pesquisa elaboraram ferramentas analíticas e conceituais para o estudo que leve em consideração o tempo, como conjuntura crítica (*critical juncture*) e dependência de trajetória (*path dependence*) (LIMA e MÖRSCHBÄCHER, 2017).

Dentro da análise sobre tempo, questões sobre permanência e mudança são importantes. Nesse sentido, o CHA dialoga com padrões típicos de mudança institucional. É possível identificar padrões de mudança bruscas (mais velozes), graduais e incrementais (mais lentas, longo prazo). Portanto, a velocidade da mudança importa (THELEN e MAHONEY, 2015).

4.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE O MODELO ANALÍTICO

Este capítulo teve como objetivo apresentar o modelo analítico utilizado na pesquisa. Ele foi criado a partir de uma costura entre duas agendas de pesquisa: o estudo de processos de políticas públicas e a análise histórica comparada. O uso de mecanismos causais permitiu que o quadro analítico do ACF fosse ampliado para a compreensão de processos de mudança política e institucional.

O ACF possui um quadro analítico bastante completo para os objetivos da pesquisa. A lógica do modelo está no conflito entre as coalizões de defesa. Cada coalizão formada por atores que compartilham crenças sobre um subsistema de políticas públicas possui uma visão própria de como um programa deve ser. A disputa pelo tipo de programa a ser implementado no Semiárido para promover acesso à água movimentou as coalizões. Dessa maneira, a combinação entre ACF e mecanismos causais permite analisar a institucionalização enquanto um fenômeno que é também fruto do conflito entre coalizões.

A mudança política e institucional, isto é, a institucionalização do programa, depende da formação de uma coalizão favorável à mudança. A atuação da coalizão depende de sua capacidade de solucionar dilemas de ação coletiva, de mobilizar recursos, e da sua estrutura organizacional (HALL, 2010).

O próximo capítulo apresenta a descrição de como e de onde os dados foram coletados e analisados. Além disso, a técnica de *process tracing*, referenciada durante este capítulo sobre o modelo analítico, será apresentada.

CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA

O objetivo desse capítulo é descrever como os dados foram adquiridos e analisados. A estratégia desenhada visa responder a pergunta de pesquisa. Nesse sentido, o problema, a pergunta e objetivos de pesquisa serão reapresentados. Além disso, a partir da pergunta e dos objetivos, serão expostas as etapas realizadas na pesquisa.

5.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Conforme apresentado até este ponto, a dissertação preocupa-se com o estudo da institucionalização de um programa criado pela sociedade civil que se torna parte de um programa governamental. Esse processo de institucionalização é um processo de mudança política e institucional, já que altera a distribuição de poder.

A trajetória do acesso à água no Semiárido foi descrita no capítulo 2, “A questão da água: Semiárido, segurança alimentar e nutricional e construção de cisternas”. Nesse capítulo demonstrou-se que houve diversas estratégias para a região. Todavia, até recentemente as políticas públicas não alcançavam o núcleo duro da pobreza, isto é, a pobreza rural (MELLO, 2018, p. 17). A pobreza no campo é um fator estrutural e está ancorada na falta de acesso a direitos e serviços básicos e na estrutura fundiária. As políticas cujo objetivo era o desenvolvimento produtivo por meio da modernização das atividades agropecuárias não alteraram a estrutura social e econômica; mantendo, portanto, a pobreza na região.

Para o Semiárido, desde a metade do século passado, foram produzidas três principais estratégias de desenvolvimento. A solução do combate à seca mediante a qual foram construídos grandes reservatórios pela região; a solução da modernização econômica, que por ser capturada pelas elites oligárquicas tornou-se uma estratégia conservadora, responsável por aumentar a produtividade do sistema agropecuário; e a convivência com a seca a qual buscava maior harmonia entre natureza e desenvolvimento e cujo protagonismo era da sociedade civil.

Além disso, conforme também foi descrito no capítulo, a mobilização social no Semiárido não é recente. Diversos atores sociais, de distintas origens, organizaram-se a fim de vocalizar e construir capacidade coletiva de ação. A estrutura social, econômica e política da região foram denunciadas. Nesse contexto, a convergência de distintos atores quanto à necessidade de produção de um novo olhar para a região permitiu a sistematização pela sociedade civil da construção de cisternas cuja metodologia é inclusiva, participativa e descentralizada.

Devido a essas tantas características que, no capítulo 1 - Introdução, justificou-se o estudo do programa cisternas pela sua origem no Semiárido e todas as suas peculiaridades; pelo seu surgimento em clara oposição às alternativas até então desenvolvidas pelo Estado; e pela sua forma participativa, sustentável e descentralizada.

O programa de construção de cisternas foi criado pela sociedade civil no estilo de movimento social *grassroots* que buscava não só desenvolver uma alternativa sustentável, mas também, mediante mobilização social, alterar a estrutura social. A construção de cisternas logrou alcançar o *status* de programa governamental ao ser criado um programa específico para construção de cisternas dentro da política pública de segurança alimentar e nutricional do governo federal.

A mudança política e institucional enquanto institucionalização ocorre em um contexto de disputa de paradigmas de desenvolvimento no Semiárido. As alternativas às quais a convivência se opõe não desapareceram, nem seus defensores. Além disso, a institucionalização ocorre dentro de um cenário mais amplo da política nacional em que eventos externos e parâmetros relativamente estáveis afetam o seu resultado.

Nesse sentido, além de responder o porquê a institucionalização ocorre é importante descrever como ela de fato ocorre, tendo em vista que ela é afetada por múltiplos fatores. Assim, há outra categoria de mudanças dentro do processo de institucionalização que são aquelas mudanças que acontecem por causa do processo. Há, portanto, dois níveis de mudança. O primeiro é o processo de institucionalização do programa. O segundo são os processos inseridos dentro deste.

5.2. PERGUNTA DE PESQUISA

A pesquisa busca responder **quais os fatores que afetam a institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber no subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido, tornando-se um programa governamental?** Essa questão envolve também responder **como esse programa é institucionalizado?** Outras perguntas menores acompanham a pesquisa:

- a. Quem foram os atores envolvidos no processo de institucionalização? Como é o seu relacionamento durante o processo?
- b. Quais os diferentes arranjos institucionais que o programa de construção de cisternas possui? Caso tenha mais do que um, por quê?
- c. A forma do programa muda? Por quê?

5.3. OBJETIVOS

O objetivo central da pesquisa é explicar o porquê e como o programa de construção de cisternas é institucionalizado no subsistema de políticas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido, tornando-se um programa governamental. Diante disso, foram traçados objetivos específicos:

- (i) identificar os atores, as coalizões e os sistemas de crenças relacionados ao programa de construção de cisternas de água para beber;
- (ii) analisar o relacionamento entre os atores envolvidos no programa e a dinâmica de interação das coalizões envolvidas;
- (iii) identificar o contexto, os eventos e ações durante o período de 1999 a 2019. Quais foram os eventos e ações citados pelos atores? Qual o significado desses eventos e ações? Houve pontos de inflexão?
- (iv) apontar como o desenho do programa foi modificado durante o período de análise;
- (v) traçar os mecanismos causais envolvidos no processo.

5.4. MÉTODO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Nesta seção será abordada a estratégia e as ferramentas utilizadas para responder a pergunta de pesquisa. A pesquisa possui natureza explicativa e abordagem qualitativa. Os métodos empregados combinaram o estudo do caso do programa de construção de cisternas com o rastreamento de processos (*process tracing*). Os instrumentos utilizados para a coleta de dado foram a realização de entrevistas semiestruturadas, coleta de documentos e visita de campo. O material recolhido foi analisado por meio da análise de conteúdo. A fim de realizá-la um código de análise foi construído.

5.4.1. Rastreamento de processo (*process tracing*)

O rastreamento de processo é um método qualitativo que busca mapear as cadeias causais que ligam um determinado fenômeno a um determinado resultado (SILVA, 2019). O método é frequentemente utilizado, conforme foi ressaltado no capítulo 3, “Modelo Analítico: o *Advocacy Coalition Framework* e mecanismos causais”, nos estudos relacionados ao

Institucionalismo Histórico a fim de identificar mecanismos causais e de incluir na explicação a influência do tempo.

A essência do método, para Beach e Pedersen (2019), está na necessidade de ultrapassar a ideia de que explicação é apenas a correlação entre variável independente e resultados. As vantagens do *process tracing* perante outros métodos se encontram no tipo de explicação proposta cujo principal componente são os mecanismos causais subjacentes aos processos (FALLETI, 2016) os quais “permitem ao pesquisador fazer fortes inferências dentro de um caso sobre o processo causal pelo qual os resultados são produzidos” (BEACH e PEDERSEN, 2019, p. 02).

A definição do método *process tracing* possui variações na Ciência Política cujas diferenças estão conectadas à forma com que os autores percebem o relacionamento entre teoria e métodos⁵² (FALLETI, 2016, p. 02). O rastreamento de processos, portanto, já foi utilizado tanto para gerar, quanto para ilustrar e testar teorias. A divisão entre tipos indutivos e hipotético-dedutivos de *process tracing*, segundo Bril-Mascarenhas, Maillet e Mayaux (2017, p. 663) “não dá conta das práticas reais do método. Ao contrário, exacerba diferenças e, portanto, impedem que percebamos aquilo que estes tipos ideais possuem em comum”.

Nesse sentido, Falletti (2016) propõe um método de rastreamento de processos guiados por teoria (TGPT – *theory-guided process tracing*) capaz de unir as três funcionalidades - ilustrar, gerar e testar- do método. Segundo a autora (2016, p.03, tradução nossa) o método TGPT é caracterizado

como a análise temporal e causal das sequências de eventos que constituem o processo de interesse. Tal processo deve ser claramente conceituado, tanto teoricamente quanto operacionalmente, com referência a teorias anteriores. O método TGPT assume que nessas sequências temporais de eventos, sua ordem é causalmente consequentes⁵³.

A autora (2016) esclarece, contudo, que ser guiado pela teoria não significa ser guiado pelo teste de hipótese. O método proposto é guiado pela teoria no sentido de, por meio da teoria, identificar os eventos relevantes que constituem a sequência ou processos de interesse. Outro

⁵² Beach e Pederson (2013) colocam três variantes: (i) *theory-testing process-tracing* deduz uma teoria de uma literatura existente e testa se as evidências mostram a presença dos mecanismos apresentados enquanto hipóteses; (ii) *theory-building process-tracing* busca construir uma explicação teórica generalizável a partir das evidências empíricas, inferindo a existência de mecanismos causais mais gerais a partir de fatos de um caso particular; (iii) *explaining-outcome process-tracing* tenta produzir uma explicação para um dado resultado de um caso específico. O objetivo não é construir ou testar uma teoria mais geral, mas explicar o resultado de um caso. Foi importante, durante a revisão sobre o método, aprender essas divisões, mas para o projeto considera-se fundamental apresentar os conceitos e o formato que serão utilizados.

⁵³ No original: “as the temporal and causal analysis of the sequences of events that constitute the process of interest. Such process must be clearly conceptualized, both theoretically and operationally, with reference to previous theories. The TGPT method assumes that in these temporal sequences of events, their order is causally consequential”.

ponto importante é a necessidade de coerência entre as observações epistemológicas realizadas na apresentação do modelo analítico e as escolhas metodológicas. Para o Realismo Crítico, a ontologia define a epistemologia e o método. Existe, portanto, uma hierarquia entre esses elementos. A perspectiva de *theory-guided process tracing* elaborada por Falleti (2016) dialoga diretamente com a perspectiva, sendo a autora uma das expoentes das pesquisas da agenda da CHA⁵⁴.

Descobrir os mecanismos causais subjacentes a um processo por meio do método TGPT possui dois tipos de processos causais e temporais: extensivo e intensivo. Enquanto os processos extensivos incluem a causa e o resultado de interesse e as variáveis intervenientes mediadoras, os processos intensivos mediam entre uma suposta causa e um resultado de interesse, mas não incluem a causa desencadeante ou o resultado (FALLETI, 2016). Nesse sentido, em processos intensivos, os mecanismos causais que conectam eventos e sequências explicam o como da causalização.

Os processos extensivos e intensivos foram ilustrados na figura abaixo.

Figura 4 - Tipos de processos causais

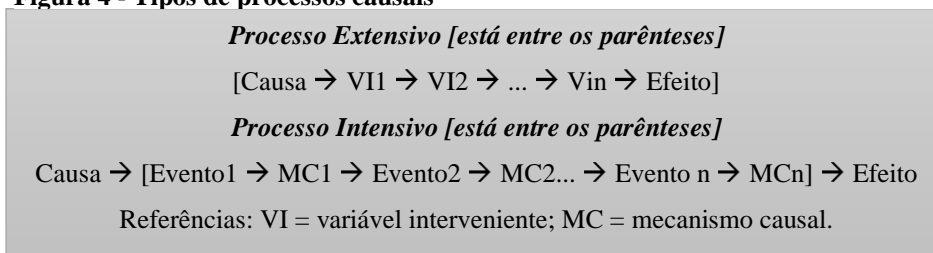


Figura copiada de Falleti (2016, p.04)

A partir dessas definições, o TGPT extensivo corresponde ao primeiro nível de mudança política e institucional, colocado na seção acima, em que o processo de interesse é a institucionalização do programa. Já o TGPT intensivo corresponde ao segundo nível de mudanças, ou seja, aos processos e às sequências transformadoras de eventos que se originam após a causa inicial e como as dinâmicas internas do caso ocorreram para produzir um dado resultado.

A fim de aplicar o TGPT é preciso organizar os eventos numa linha do tempo e, eventualmente, fragmentar o período de análise. Tendo em vista que o período de análise proposto inclui vinte anos – desde a publicação do documento “Declaração do Semiárido”, em

⁵⁴ Essa perspectiva está de acordo com a crítica de Peter Hall **Nenhuma fonte bibliográfica especificada.** a algumas abordagens em que há desconformidade entre os axiomas e o mundo real. A metodologia precisa estar conectada à ontologia para explicar a realidade. A teoria auxilia o pesquisador para onde procurar evidências e ela é anterior à escolha do método.

1999, que cria a ASA, até o ano de 2019 – de construção de cisternas de água para beber, optou-se pela divisão analítica do tempo em seis etapas.

Abaixo apresenta-se a periodização construída para a aplicação do *process tracing*:

- (i) T1 (anteriores até 1999) – construção de alternativas;
- (ii) T2 (de 1999 até 2003) – período teste;
- (iii) T3 (de 2003 até 2010) – consolidação do programa governamental;
- (iv) T4 (de 2010 até 2014) – institucionalização e conflito;
- (v) T5 (de 2015 até 2018) – inércia;
- (vi) T6 (2019) – paralisia.

O critério de divisão foi o processo de institucionalização. Dessa forma, a partir da observação sobre a institucionalidade do programa de construção de cisternas os períodos foram traçados. O T1 inclui o processo de formação da ASA, isto é, anterior ao marco inicial. A partir da publicação do documento “Declaração do Semiárido”, inicia-se o período de teste (T2) da alternativa proposta pelas organizações da sociedade civil. O teste inclui dois contratos, um com o Ministério do Meio Ambiente e outro com a Agência Nacional de Águas, e a consolidação do marco lógico do programa.

O T3 inicia-se com a criação da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), a personalidade jurídica vinculada a ASA e responsável pelos contratos com o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social. Nesse período, o programa no formato criado pela sociedade civil defronta-se com a lógica de operação de programas governamentais. O MDS amplia os recursos destinados à sociedade civil, mas entende que o programa de construção de cisternas deve envolver outros atores. Dessa forma, o programa desenvolvido pelo governo federal de construção de cisternas passa a incluir convênios com municípios e estados. Enquanto programa governamental e executado com financiamento público, a prestação de contas para os órgãos responsáveis aparece como um grande desafio. Os atores envolvidos na gestão de programas sociais buscam, nesse período, aprender como atender aos requisitos da transparência com o uso do recurso sem modificar elementos essenciais dos programas – como a ampla participação da sociedade civil, a gestão descentralizada, as ações-paralelas dos programas relacionadas à educação popular.

O Plano Brasil Sem Miséria inaugura o período T4. A principal característica do período é a consolidação do Programa Cisternas, com legislação própria, enquanto programa governamental. Além disso, o período foi marcado pelo conflito, já que o aumento do orçamento para a universalização do acesso à água implicou na construção de um arranjo

institucional temporário o qual reuniu no mesmo espaço, a fim de realizar o mesmo programa, representantes da modernização econômica e da convivência com o Semiárido.

Após a institucionalização do programa, a lógica de divisão temporal passa a ser orientada pelos eventos externos. Durante o T5, o país é afetado por diversas crises entre elas a crise econômica que levou à aprovação de um novo regime fiscal e a crise política que levou à abertura e à conclusão de um processo de *impeachment*. O programa, já institucionalizado, continua na inércia, isto é, não é adicionado novas forças impulsionadoras.

Em 2019, a eleição presidencial marca o início do T6. O eleito para o cargo de Presidente da República assume com discurso de necessidade de promoção de mudanças. As políticas sociais estavam no cerne das mudanças referidas. Nesse momento, os cortes no orçamento e as divergências ideológicas entre o presidente e a ASA geraram uma paralisia no programa governamental. O programa de construção de cisternas muda o foco do diálogo do governo federal para políticos locais – prefeitos, governadores e parlamentares –, auxílio de fóruns e organizações internacionais. Assim, a institucionalização do programa no governo federal é questionada, já que ele para de ser implementado pela falta de atenção política e recursos.

5.4.2. Estratégia de coleta de dados

Para a coleta de dados dois momentos foram realizados. O primeiro foi a realização de um mapeamento de documentos, notícias, artigos de opinião, entrevistas que envolvessem a trajetória da construção de cisternas. Esse mapeamento também foi construído junto à leitura de artigos e teses sobre a temática. Assim, foi possível buscar documentos já mencionados pela literatura. Após, realizou-se entrevistas as quais adicionaram documentos quando citados pelos entrevistados.

O segundo momento foi a realização das entrevistas em Brasília e em Recife. Na última cidade, além das entrevistas, realizou-se uma visita nas principais organizações envolvidas com a construção de cisternas.

5.4.2.1. Coleta de documentos

A escolha desses documentos é justificada pelo critério de representatividade e relevância que eles apresentam para o processo. Eles são de autoria de organizações da sociedade civil e de diferentes órgãos do governo.

Optou-se por não adicionar, aos documentos, leis e decretos. Essa modalidade, ainda que extremamente importante, foi utilizada durante o texto como evidência formal de eventos que marcaram o processo de institucionalização.

O quadro abaixo lista os documentos coletados.

Quadro 8 - documentos utilizados na pesquisa

Título do documento	Autor-órgão responsável	Ano
Convivência do Homem com a Seca: implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas. Uma proposta de ação	EMBRATER e EMBRAPA	1982
Declaração do Semiárido	ASA ⁵⁵	1999
Carta Política	ASA	2002
Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)	ASA	1999 – revisado em 2002.
Anexo II do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre Febraban e AP1MC: (ASA, 2003) Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)	ASA	2003
Carta Política	ASA	2003
Carta do Piauí – Carta da Terra	ASA	2004
Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA)	MI	2005
Carta Política	ASA	2006
Relatório de Avaliação de Programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	TCU	2006
Elaboração de Estratégia para Captação de Recursos para a Conservação Sustentável do Bioma Caatinga	MMA	2008
Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido	MI	2009
Carta Política	ASA	2012
I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência	MI – SDR	2012
Diretrizes para a Convivência com o Semiárido: uma contribuição da sociedade civil para a construção de políticas públicas	ASA e outras organizações	2013
Programa Água para Todos: Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa	MI	2013
Carta do IX Encontro Nacional da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA)	ASA	2016

⁵⁵ O documento cria a rede ASA. Assim, ele foi criado pelo conjunto de atores que a formaram, ou seja, movimentos sociais, entidades religiosas, ONGs.

Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº55: implantação de obras e equipamentos para a oferta de água	CGU	2016
Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº1: cisternas de placa de 16mil Litros	MDS	2017
Manual Operacional: Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água	MDS – Sesan	2018
Plano de Desenvolvimento do Nordeste	MDR	2019
Relatório de Gestão Sesan (anual)	MDS- Sesan	2004 até 2016
Relatórios de Auditoria Interna da Sesan	Auditoria interna Sesan	2004 até 2007, 2009, 2012 e 2013.

Quadro elaborado pela autora.

Para a obtenção dos documentos “Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido” (2009), “Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável” (1995), “Agência Nacional de Águas (ANA). Nota técnica do P1MC” (2002) foi preciso entrar com pedido no canal do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Destes documentos apenas a cartilha do programa Conviver foi obtida.

Os documentos foram selecionados devido à sua importância para o processo de institucionalização. Muitos documentos haviam sido citados em pesquisas previamente realizadas sobre o programa. Além disso, os sites institucionais do MDS e da ASA permitem fácil acesso à documentação.

5.4.2.2. Realização de entrevistas e viagem de campo

Para a realização das entrevistas foi necessário planejar previamente: (i) quais informações eram necessárias; (ii) qual o critério de seleção dos entrevistados; (iii) quem seriam os entrevistados; (iv) como chegar até os entrevistados.

As informações necessárias derivam do modelo analítico construído. Dessa forma, buscou-se construir um roteiro que abarcasse as categorias analíticas do ACF; sem que, contudo, a conversa fosse prejudicada pelos termos técnicos. O roteiro de entrevista foi desenhado com o auxílio de colegas da pós-graduação⁵⁶. Após duas conversas-testes, a estrutura da entrevista foi reestruturada. O roteiro foi dividido em quatro momentos:

1. **informações gerais** sobre a percepção do ator sobre o programa e sobre o problema do acesso à água no Semiárido;

⁵⁶ Agradeço especialmente a colega e amiga Lorena Vilarins e ao ambiente amigável do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília por permitir esses momentos de troca informais sobre as dúvidas relacionadas à pesquisa.

2. perguntas relacionadas com a **institucionalização** do programa, buscando informações sobre como aconteceu e quem estava envolvido;
3. perguntas sobre **mudanças e desafios** relacionados à institucionalização. A diferença da seção acima é que nesse bloco as perguntas buscavam informações sobre o relacionamento entre os atores durante o período, o que mudou ou teve que ser aperfeiçoado, conflitos, etc;
4. **balanço geral** do cenário atual e do processo de institucionalização.

Como a entrevista era semiestruturada, havia liberdade tanto por parte da pesquisadora quanto dos entrevistados em acrescentar informações ou não responder a certas perguntas. O roteiro completo das entrevistas está disponível no Anexo A.

A fim de obter as informações necessárias, foi preciso selecionar quem seriam os entrevistados. Os entrevistados foram selecionados por meio dos critérios de representatividade e de disponibilidade. Em relação à representatividade, era necessário incluir atores que participaram do processo de institucionalização. Isso implicava escolher tanto membros da sociedade civil quanto da burocracia de políticas sociais do MDS. Também, buscou-se entrevistar acadêmicos ativos no estudo de políticas públicas para o Semiárido.

O critério da disponibilidade limitou as escolhas, já que era necessário chegar até as pessoas e obter uma resposta afirmativa para a concessão da entrevista.

A tabela abaixo divide o número de entrevistados por setor.

Tabela 3 - divisão dos entrevistados por grupo

Setor	Número de entrevistados
Burocracia	6
OSCIP	5
Academia	1

Tabela elaborada pela autora.

Com o consentimento dos entrevistados, as entrevistas foram gravadas. Foi assinado, com todos os entrevistados, um termo de autorização de gravação de voz no qual a pesquisadora comprometia-se com o anonimato. O termo está disponível no Anexo B.

O quadro abaixo enumera os entrevistados e acrescenta algumas informações as quais não comprometem o sigilo prometido.

Quadro 9 - características dos entrevistados

Entrevistado	Setor	Função	Gênero	Tempo de experiência	Local da entrevista
<i>Entrevistado 1</i>	Burocracia	Analista de políticas sociais do MDS	Masculino	Desde 2013	Brasília
<i>Entrevistado 2</i>	Burocracia	Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Feminino	Desde 2011	Brasília
<i>Entrevistado 3</i>	Burocracia	Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Masculino	Desde 2000	Brasília
<i>Entrevistado 4</i>	Burocracia	Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Masculino	Desde 2006	Brasília
<i>Entrevistado 5</i>	Burocracia	Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Masculino	Desde 2002	Brasília
<i>Entrevistado 6</i>	Burocracia	Especialista em políticas públicas e gestão governamental	Feminino	Desde 2006	Brasília
<i>Entrevistado 7</i>	Academia	Professor associado, atuou no governo federal em gestão de políticas públicas	Masculino	Desde 1994	Online
<i>Entrevistado 8</i>	OSCIP	Coordenador de projetos AP1MC	Masculino	Fundadores da ASA	Recife
<i>Entrevistado 9</i>	OSCIP	Coordenador de projetos AP1MC	Masculino	Na ASA desde 2009. Trabalhou anteriormente com extensão rural.	Recife
<i>Entrevistado 10</i>	OSCIP	Coordenação política-pedagógica em Diaconia	Feminino	Histórico de trabalho em ONGs. Na Diaconia desde 2018	Recife
<i>Entrevistado 11</i>	Burocracia	IBAMA	Masculino	Desde 1985	Recife
<i>Entrevistado 12</i>	OSCIP	Centro Sabiá e ASA	Masculino	Desde 2002	Recife

Quadro elaborado pela autora.

Foi possível o contato com as pessoas por meio de indicações fornecidas pela rede de contatos da pesquisadora em Brasília. Assim, agendou-se as entrevistas a serem realizadas em Brasília e as entrevistas com representantes da sociedade civil em Recife. Nesse momento, optou-se pela realização de uma viagem de campo.

A viagem de campo foi organizada no intuito de conhecer as sedes das organizações e realizar as entrevistas pessoalmente. A cidade de Recife foi selecionada para a visita, pois lá se encontra a sede da ASA nacional, da AP1MC e de duas das organizações da sociedade civil

fundadoras da ASA, a Diaconia e o Centro Sabiá. A Diaconia, inclusive, cedera seu CNPJ para a realização dos primeiros contratos, no período em que a APICM não existia. O contato foi realizado previamente e as entrevistas foram agendadas com cinco pessoas em Recife.

A viagem foi realizada entre os dias 14 e 21 de setembro de 2019. Além das cinco entrevistas⁵⁷, outras atividades foram planejadas para a semana em Recife. A pesquisadora participou da VIII Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural de Pernambuco que aconteceu nos dias 17, 18 e 19 de setembro. Além de palestras, a pesquisadora frequentou o minicurso “Feminismo, agroecologia e soberania alimentar”, ministrado pela professora Andrea Butto.

Ainda, foram visitados diversos museus cuja temática era centrada no Sertão e no Nordeste. Foi possível conhecer os museus Centro Cultural Cais do Sertão e Museu do Homem do Nordeste. Outros museus, Igrejas, monumentos e praças, em Recife e Olinda, foram visitados nos intervalos entre a semana acadêmica e as entrevistas.

Durante a viagem foi possível conhecer, com direito a visita guiada, a sede do Centro Sabiá, da Diaconia e da ASA-APIMC. Além disso, um dia, reservado para um passeio em Olinda, um estabelecimento estava expondo fotos sobre as paisagens do Nordeste. Enquanto observava as fotos, um senhor se aproximou e iniciou uma conversa. Ele era o fotógrafo e a exposição estava sendo realizada para levantar fundos para a organização da qual ele fazia parte. A organização se chamava Centro de Cultura Luiz Freire: democracia e direitos humanos. Coincidentemente, ela fazia parte da rede ASA e foi possível conhecer mais essa sede. O senhor se despediu dizendo que “é bom a senhorita fazer uma boa pesquisa para mostrar lá em Brasília que aqui tem muito projeto bom”.

Finalmente, foram visitadas três feiras agroecológicas de Recife: a Feira de Economia Solidária e Agroecológica UFPE-CCSA, Espaço Agroecológico de Santo Amaro e a Feira Agroecológica Chico Mendes. Todas as feiras possuem apoio do Centro Sabiá. Nas feiras, além de constatar a diversidade de produtos provenientes de projetos rurais alternativos, foi possível conversar diretamente com os agricultores e produtores da região. Todos conheciam a ASA e muitos já foram beneficiados por algum programa da rede.

As visitas foram essenciais para a sensibilização. A pesquisa é importante enquanto um instrumento de produção do conhecimento científico. Contudo, a Ciência não é a única forma de conhecer o mundo. As entrevistas poderiam ter sido realizadas por vídeo-chamada e teriam atendido às exigências de produção de informação. Todavia, todo o pesquisador é uma pessoa

⁵⁷ O planejado era realizar seis entrevistas durante a viagem. Um entrevistado, contudo, não compareceu.

e o objeto de pesquisa, nas ciências sociais, envolve vidas de pessoas. Dessa forma, a visita de campo proporciona a possibilidade de, por meio de outros meios além da sistematização científica, conhecer. O contato não invasivo, baseado em fundamentos éticos e na genuína vontade de aprender, constrói respeito e relações humanas.

A realização das entrevistas tanto em Brasília quanto em Recife teve um balanço geral positivo. Contudo, imprevistos ocorreram. Eles puderam ser contornados, não prejudicando a qualidade da informação. O principal imprevisto refere-se ao comparecimento dos entrevistados. Em um caso particular, o entrevistado atrasou-se para comparecer ao lugar agendado. O local fechou, pois já havia escurecido. Optou-se por esperar que aparecesse e realizar a entrevista. A entrevista ocorreu ao ar livre, à noite, em um local que ficou bastante esvaziado após o horário comercial. Outro entrevistado, no último dia em Recife, esqueceu que tinha agendado a entrevista e não compareceu.

Além disso, fora do planejado, dois entrevistados sugeriram que a entrevista fosse feita conjuntamente.

Acredita-se que as entrevistas tenham alto grau de confiabilidade. Os entrevistados responderam com propriedade as questões. Alguns confundiram-se ao especificar datas. Contudo, previamente já havia sido feita uma linha do tempo. Nesse sentido, era possível, quando datas divergentes apareciam na fala, questionar no momento qual a data correta de dado evento. Além disso, quando uma informação era demandada e os entrevistados, porventura, não possuíam as respostas, eles falaram sem constrangimentos que não sabiam.

5.4.3. Estratégia de análise de dados

A análise dos dados foi realizada a partir de um código de análise. Um código de análise é a construção de uma linguagem que capte as categorias analíticas necessárias. A vantagem de ter um código de análise é a unificação da forma de seleção da informação durante o processamento do material. Dessa forma, por meio de um código de análise é possível padronizar em diferentes documentos o mesmo tipo de linguagem e, por conseguinte, de categorias de informações obtidas.

Além de organizar o trabalho e unificar as categorias aplicadas, o código de análise é importante para a transparência da pesquisa. Assim, para a comunidade científica ficam claras quais as categorias aplicadas.

A construção do código de análise antecedeu as entrevistas semiestruturadas realizadas. Foi importante a realização de conversas exploratórias, de leitura de alguns documentos, de

busca extensa ao material produzido pelas organizações (cartilhas, site de notícias, entrevistas gravadas, depoimento de atores-chaves). Apesar desse movimento anterior ter guiado a definição dos componentes do código, após a realização das entrevistas semiestruturadas e da visita às sedes de organizações foi necessário retornar ao código, adicionar elementos identificados e retirar elementos exaustivos.

A teoria, também, é fundamental na definição dos elementos de análise. A teoria serve como guia para saber onde, o que e como olhar o mundo. Nesse sentido, destacaram-se elementos sistêmicos, ao invés de individuais. Ou seja, quando analisadas peculiaridades regionais e locais, o foco de análise é no sistema regional e no que fora produzido pelo coletivo de indivíduos, não nas peculiaridades dos indivíduos locais.

Outro elemento que auxiliou na construção do código foi a leitura de pesquisas já concluídas. Dessa forma, as principais obras que embasaram esse trabalho foram as teses de Araújo (2013), acerca da política ambiental brasileira entre 1992 e 2012; de Albright (ALBRIGHT, 2009), sobre mudança nas políticas públicas para lidar com as enchentes na Hungria; e de Carrijo (CARRIJO, 2019) sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Os autores utilizaram o ACF como *framework* de seus trabalhos. Araújo produziu um código de análise complexo e bastante robusto, mostrando como pode ocorrer a variação de elementos identificados. Já Albright e Carrijo construíram um código mais enxuto, apontando, no meio da indecisão, para os pontos essenciais.

Finalmente, ao criar o código o pesquisador está imprimindo a sua percepção do problema e da pesquisa. A construção solitária e isolada pode resultar em viés não desejável à pesquisa. Dessa forma, após consolidado, apresentou-se o código a pares da pós-graduação a fim de julgar a sua validade. O diálogo foi estabelecido, as contribuições incorporadas e as explicações adicionadas.

O código de análise buscou atender a dois critérios. O primeiro coloca que as categorias sejam exaustivas, isto é, que todas as alternativas possíveis de classificação tenham sido contempladas. O segundo critério demanda que as categorias sejam mutuamente excludentes, ou seja, cada trecho de documento ou fala só pode ser classificada em uma categoria dentro do mesmo componente.

Contudo, o retorno ao código após realização de entrevistas experimentais e aprofundamento das leituras sobre o problema de pesquisa tornou o código flexível quanto ao critério de exaustão. Foi identificado, na literatura, que, embora sem o vocabulário de formação de coalizões, já havia um mapeamento das partes no conflito e de seu posicionamento quanto

ao problema da seca⁵⁸. Dessa forma, retirou-se do código elementos que atendiam a esse critério, mas não eram utilizados. O componente DC.2, visão de justiça, é o maior exemplo dessa simplificação. Ele possuía cinco crenças distintas, sendo que apenas uma coalizão demonstrou possuir claramente uma visão de justiça.

Além disso, a pesquisa não aborda um subsistema de política pública inteiro. Observa-se apenas um programa dentro da política pública de segurança alimentar e nutricional.

O objetivo central da pesquisa é explicar o processo de mudança política e institucional com a institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber. Conforme foi exposto no capítulo 3, “Modelo de Análise”, a proposta da pesquisa é unir o quadro analítico do ACF com a utilização de mecanismos causais. Dessa forma, o processo de institucionalização do programa de construção de cisternas é estudado por meio da identificação das coalizões e de sua atuação durante o período de análise.

O ACF, dentro das categorias destacadas, é um quadro conceitual em cujo centro dos processos políticos encontram-se, além do subsistema de políticas públicas, coalizões e seus sistemas de crenças. Os atores de um subsistema são agregados em coalizões. Os membros de coalizões compartilham crenças e coordenam estratégias. As coalizões, contudo, são formadas por atores. São os atores que agem dentro da coalizão (JENKINS-SMITH ET AL., 2017, p. 141).

O sistema de crença, como já foi apresentado no capítulo sobre ACF, é hierárquico, dividido em três níveis: núcleo duro (*deep core*), núcleo de política pública (*policy core*) e crenças secundárias (*secondary beliefs*). O núcleo duro, por ser a base normativa das crenças, orienta as demais. Já o núcleo de políticas públicas torna a crença normativa mais concreta, aplicando-a ao subsistema de políticas públicas estudado. Finalmente, as crenças secundárias são instrumentais e decorrem dos elementos anteriores.

No quadro abaixo, estão apresentados os elementos utilizados para identificar e classificar as coalizões. Durante a análise documental e a análise das entrevistas semiestruturadas, esses elementos foram destacados e as coalizões foram identificadas.

⁵⁸ A tese de Roberto Marinho da Silva (SILVA, 2006) é o trabalho mais completo nesse sentido.

Quadro 10 - código de análise para identificar as coalizões: deep core, policy core e instrumental beliefs

Código	Componente	Crença	
Deep Core (DC)	DC.1 – Visão sobre a relação homem-natureza.	DC.1.1 – biológica.	
		DC.1.2 – ecológica.	
		DC.1.3 – antropocêntrica.	
	DC.2 – Visão sobre justiça.	DC.2.1 – distributiva e autonomista.	
		DC.2.2 – utilitária.	
	DC.3 – Visão sobre o conhecimento.	DC.3.1 – horizontal.	
		DC.3.2 – vertical.	
	DC.4 – Visão sobre o papel do Estado.	DC.4.1 – Estado mínimo.	
		DC.4.2 – Estado produtor.	
		DC.4.3 – prover serviços é responsabilidade do Estado, mas por não possuir recursos ou capacidade, atua em conjunto com outros setores da sociedade.	
	Policy Core (PC)	PC.1 – Visão sobre o fenômeno da seca.	PC.1.1 – seca como um fenômeno estritamente natural
			PC.1.2 – seca como um fenômeno natural e social.
PC.2 – Visão sobre o poder público local.		PC.2.1 – afastamento e desconfiança.	
		PC.2.2 – parceria.	
PC.3 – Participação do setor privado nas políticas de acesso à água.		PC.3.1 – pouca consideração.	
		PC.3.2 – preferência para parcerias público-privada.	
PC.4 – Visão sobre o papel da sociedade civil.		PC.4.1 – papel não relevante para o exercício de políticas públicas.	
		PC.4.2 – funções consultivas e representativas.	
		PC.4.3 – além funções consultivas e representativas, participa diretamente do processo de criação e execução políticas públicas.	
PC.5 – Tipos de solução		PC.5.1 – não necessita de interferência.	
		PC.5.2 – primazia de obras hídricas.	
		PC.5.3 – primazia de tecnologias alternativas.	
PC.6 – Modelo de gestão de políticas públicas de acesso à água		PC.6.1 – burocrático.	
		PC.6.2 – gerencial.	
		PC.6.3 – governança.	
Secondary Beliefs (SB)	SB.1 – Cisternas de polietileno	IB.1.1 – favorável.	
		IB.1.2 – contrário.	
	SB.2 – Mobilização social	IB.2.1 – não desejável.	
		IB.2.2 – importante e desejável, mas não é um instrumento de política pública.	
		IB.2.3 – instrumento da política pública.	
	SB.3 – Parceiros para execução	IB.3.1 – prioridade para entes da federação (estados e municípios).	
		IB.3.2 – prioridade para combinação entre empresas (públicas e privadas) e entes da federação.	
		IB.3.3 – prioridade para OSCIPs.	
	SB.4 – Parâmetros para seleção de famílias	IB.4.1 – critério político	
		IB.4.2 – distribuição da população pelo espaço	
IB.4.3 – critérios do Cadastro Único			

Quadro elaborado pela autora.

Os elementos respondem a conceitos. A relação entre homem e natureza (DC.1) responde como os atores percebem que **deveria** acontecer a interação entre homem e mundo. Essa relação pode variar desde a supremacia da natureza perante às necessidades humanas – visão biológica (DC1.1) -, à harmonia e sustentabilidade entre necessidades humanas e

preservação da natureza – chamada visão ecológica (DC1.2) -, à centralidade do homem perante a natureza – a visão antropocêntrica (DC1.2).

As teorias da justiça contemporâneas possuem lastro na publicação de Teoria da Justiça, de John Rawls (1971). A obra reacendeu o debate sobre justiça (DC.2). De um lado, Harsanyi (1975) critica o liberalismo igualitário do autor e propõe o retorno ao utilitarismo (Bentham, Hume, Smith, Mill) enquanto modelo ético prevalente. O utilitarismo (DC2.2) é baseado no individualismo e no somatório do bem-estar desses indivíduos. Moralmente não haveria um código, apenas a manutenção da maior soma, isto é, da maximização do bem-estar individual. A lógica ainda é bastante vigente dentro da teoria econômica neoclássica. De outro lado, procurou-se responder, com base na extensa literatura produzida, qual a finalidade da igualdade e da justiça. Desse modo, aprofundando a teoria de Rawls, uma série de autores colocaram que a justiça é uma questão de autonomia (DC.2.1). Nesse sentido, é fundamental acabar com a opressão, ou seja, eliminar o impacto da sorte bruta das relações humanas e criar uma comunidade na qual as pessoas estejam em relação de igualdade (ANDERSON, 2016; SEN, 1981).

A produção e o domínio do conhecimento (DC.3) também influenciam a forma de os atores perceberem o mundo. Assim, em um extremo, a produção de conhecimento é externa, isto é, um projeto técnico é implantado em certa área (DC3.2). Contudo, uma virada epistêmica coloca a sociedade como produtora do conhecimento (DC3.1). O público alvo da política pública é, ao mesmo tempo, beneficiário e produtor da técnica e dos resultados. Esse extremo participativo envolve, portanto, a rejeição da injustiça epistêmica, ou seja, da injustiça nos aspectos do conhecimento, como ele é comunicado, produzido e compreendido (FRICKER, 2007).

O quarto elemento do *deep core* do código de análise é a visão sobre o papel do Estado (DC.4). A divisão adotada é uma adaptação dos papéis do Estado em relação à economia descrito por Peter Evans (1995). Para o autor (EVANS, 1995, p. 13), é possível identificar quatro principais papéis do Estado: custódio (regulador), demiurgo (produtor direto), parteiro (estimulador) e pastoreio (suporte e estímulo). Nesse sentido, simplificou-se a ideia de Evans, utilizando como base a pesquisa de Carrijo (2019), em que os papéis do Estado foram divididos em três. O Estado mínimo (DC.4.1) pouco interfere na vida privada, ou seja, é um Estado que tributa e gasta pouco, evitando o efeito deslocamento causado pelo expansionismo fiscal. Já o Estado produtor (DC.4.2) atua diretamente na promoção de serviços e bens públicos. Finalmente, o terceiro tipo de Estado (DC.4.3) é aquele que considera a promoção de serviços

sua responsabilidade, mas não possui recursos ou capacidade para isso. Dessa forma, ele atua em conjunto com outros setores da sociedade.

Enquanto o *deep core* aborda valores normativos fundamentais, isto é, valores acerca de posicionamentos essenciais dos atores, o *policy core* inclui crenças normativas e empíricas que fazem referência ao subsistema de políticas públicas (WEIBLE, INGOLD, *et al.*, 2019, p. 27). As coalizões são definidas como atores políticos que compartilham crenças do *policy core* e coordenam seu comportamento. Dessa forma, é através do *policy core* que as coalizões se formam, ou seja, é essa esfera de crenças que confere identidade, mantêm unida e mobilizada uma coalizão (ARAÚJO, 2013, p. 25).

O primeiro item do *policy core* refere-se ao enquadramento do problema. Assim, a visão sobre a seca (PC.1) busca destacar a maneira como os atores percebem o fenômeno, quais suas características, causas e consequências. A forma como esse enquadramento é feito afeta os tipos de soluções encontradas e colocadas em prática.

O subsistema de segurança alimentar e nutricional (SAN) possui abrangência nacional. Contudo, a proposta da pesquisa limita geograficamente o subsistema. Dessa forma, parte-se tanto da limitação temática quanto da limitação espacial (JENKINS-SMITH ET AL., 2017). Assim, a percepção dos atores quanto ao poder público local (PC.2) afeta a política pública.

Além do poder público, outro ator relevante é o setor privado (PC.3). O posicionamento quanto à participação do setor privado nas políticas de SAN é relevante. Nesse sentido, utiliza-se setor privado para identificar empresas, a iniciativa privada. Em relação ao papel da sociedade civil (PC.4), apesar de serem entes privados, foi criado um tópico distinto para eles devido à necessidade de diferenciação entre sociedade civil organizada, que assumem caráter público, e empresas.

A ação pública para o Semiárido está baseada na percepção do problema e na visão dos atores sobre a seca. O tipo de solução (PC.5) proposta dentro do subsistema de segurança alimentar e nutricional para o Semiárido pode dar preferência às grandes obras hídricas ou à tecnologia alternativa ou a não ação.

O último tópico do *policy core* é sobre o modelo de gestão. Guy Peters (2004) identifica três modelos de gestão: burocrático-tradicional, gerencial (*new public management*) e governança. Os modelos de gestão refletem as preferências metodológicas utilizadas pelos formuladores e implementadores de políticas públicas, aspecto relevante para o trabalho.

As crenças secundárias (SB) se referem a crenças instrumentais ou crenças sobre um subconjunto de crenças relativos ao subsistema de políticas públicas (WEIBLE, INGOLD, *et al.*, 2019, p. 27). Como a pesquisa analisa apenas uma política dentro do subsistema de

segurança alimentar e nutricional no Semiárido, os tópicos desse elemento não são extensos ou diversos.

Dentre as questões técnicas relevantes quanto ao posicionamento dos atores, foram selecionadas a cisterna de polietileno (SB.1), a mobilização social enquanto instrumento de política de política pública (SB.2), a preferência quanto aos parceiros para execução (SB.3) e os parâmetros para a seleção das famílias (SB.4).

É preciso salientar que importantes aspectos ficaram de fora da codificação como, por exemplo, a questão do monitoramento, da prestação de contas e da fiscalização. Optou-se por não colocar esses tópicos no código, pois percebeu-se que eles foram construídos no decorrer dos avanços da política. Dessa forma, elas são abordadas enquanto resultado do aprendizado, dos eventos externos e das tentativas de consolidação do programa pelos atores.

Além da identificação das coalizões, o código, baseado no ACF, também incluiu outras categorias a fim de identificar os **fatores** que causaram mudança política e institucional e as mudanças.

Quadro 11 - código de análise para identificação de elementos do processo de mudança institucional

Código	Componente	Descrição
Eventos externos (EE)	EE.1 – mudanças nas coalizões governamentais	Trocas de governo importantes para a institucionalização do programa.
	EE.2 – mudanças nas condições socioeconômicas	Alterações nas condições econômicas e sociais que tenham afetado a institucionalização do programa.
	EE.3 – mudança na opinião pública	Possível repercussão na opinião pública sobre o programa.
	EE. 4 – interferência de outros subsistemas	Influência de outros subsistemas de políticas públicas na institucionalização do programa.
Estratégias (EST)	EST	Estratégias dos atores durante o período analisado.
Aprendizado (AP)	AP	Evidências da ocorrência de aprendizado durante a institucionalização do programa.
Coordenação (CO)	CO	Evidências da coordenação entre os atores de uma coalizão.
Negociação (NE)	NE	Evidências de negociação entre os atores.
Mudança política e institucional (MPI)	MPI.1 – instâncias institucionais	Alterações nas instâncias institucionais como conselhos e comitês.
	MPI.2 – normativas e legislação	Aprovações de normativas e legislações.
	MPI.3 – expansão de programas	Expansão de programas de SAN provenientes da sociedade civil.
	MPI.4 – alterações operacionais no programa de construção de cisternas	Alterações nas etapas do programa de construção de cisternas.

Quadro elaborado pela autora.

Esse segundo quadro não tem como objetivo mapear as coalizões de defesa. Ele foi construído no intuito de criar uma linguagem padronizada para guiar a aplicação do *process tracing*. Conforme foi descrito anteriormente, a pesquisa observa o fenômeno de institucionalização por meio da dinâmica entre as coalizões. As coalizões, como coloca o ACF, não são os únicos elementos que afetam o resultado das políticas públicas. Esse segundo quadro busca mapear os outros elementos do quadro analítico do ACF.

As entrevistas semiestruturadas realizadas tinham como objetivo, além do mapeamento de crenças, buscar informações sobre esses elementos.

O primeiro elemento são os eventos externos (EE). Dessa forma, quando a fala dos atores ou o conteúdo dos documentos apontavam que foi importante para o programa trocas de governo (EE.1), alterações socioeconômicas (EE.2), a opinião pública (EE.3) e interferência de outros subsistemas (EE.4), elas foram codificadas enquanto eventos externos.

Os entrevistados e os documentos também relataram experiências durante os processos. As narrativas incluíam a estratégia (EST) dos atores a fim de atingir seus objetivos ou superar obstáculos.

Aprendizado (AP), coordenação (CO) e negociação (NE) são os mecanismos derivados do ACF. Dessa forma, criou-se uma categoria para cada um deles a fim de destacar evidências, nas falas e documentos, da presença destes mecanismos.

O último item, mudança política e institucional (MPI), foi acrescentado como tentativa de obter evidências sobre a mudança a partir de sua operacionalização. Essa categoria busca captar as mudanças decorridas do processo de institucionalização, isto é, a própria variável independente. Assim, por estar em um processo de institucionalização – que é em si um nível de mudança – mudanças ocorrem em um segundo nível, dentro do processo. A forma com que o programa foi institucionalizado é resultado dessas dinâmicas dentro do processo.

É utilizado, para operacionalizar institucionalização, o conceito de institucionalidade em políticas públicas de Queiroz (2016, p. 34, grifo nosso) em que institucionalidade é a

[a]ssimilação organizacional de regras, formais e informais, que decorrem de decisões e de escolhas adotadas no período de formulação e de implementação de uma política pública. A presença desses processos de regramento organizacional é relevante por dificultar a reversão da política face às expectativas que geram em situações nas quais o custo (político/institucional) de alterar ou suprimir a política é superior ao custo de sua manutenção. A clareza das regras, normas e estratégias é considerada um fator associado à estabilidade e à possibilidade de obtenção de resultados por uma política ou programa.

Dessa forma, um programa institucionalizado possui regras claras e assimiladas nas organizações, conferindo-lhe estabilidade.

Tendo em vista que a institucionalização, isto é, o processo de criar institucionalidade, é um processo de mudança política e institucional, evidências da sua ocorrência precisaram ser organizadas. Dividiu-se, as mudanças, em quatro componentes, baseados na tese de mudança institucional em políticas de igualdade racial no governo federal de Tatiana Silva (SILVA, 2019). A partir desses componentes foi possível mapear evidências da ocorrência do processo de institucionalização por meio da inserção do programa nas organizações, do crescente grau de formalidade das regras e normas, do nível de debate entre os participantes do programa e do grau de descentralização (ou centralização) de processos decisórios (QUEIROZ, 2016).

O primeiro componente refere-se a **mudanças nas instâncias institucionais** (MPI.1), como conselhos e comitês. O segundo refere-se à **aprovação de normas formais** (MPI.2). O terceiro componente acrescenta a dimensão de **mudança por *feedback***, isto é, o resultado do programa abre espaço para a criação de programas com formato semelhante (MPI.3). Finalmente, as mudanças institucionais podem ocorrer, durante o processo, no **desenho do programa** de construção de cisternas e na sua implementação (MPI.4).

5.4.4. Processo de aplicação do código de análise

A fim de aplicar o código de análise, era preciso organizar o material coletado. Durante os meses de outubro e novembro, as doze entrevistas realizadas foram degravadas manualmente pela pesquisadora. A média de duração das entrevistas é de 1h15min. Cada entrevista possui um arquivo próprio original e outro em que os nomes foram ocultados.

Na degravação algumas regras foram seguidas. Foram excluídas expressões da linguagem oral repetitivas como “né”, “hã”, “tipo”. Entre colchetes foram acrescentados elementos extra-oral ou subentendidos durante o processo de fala (quando o entrevistado apontava para algo, por exemplo). Sons ambientes, interrupções, risos, gestos, entre outros, estão presentes por meio do uso de colchetes.

Também, alguns entrevistados solicitaram que a gravação fosse interrompida a fim de transmitir algumas informações e relatos. Desse modo, a vontade dos entrevistados foi respeitada e as informações foram anotadas em papel.

Após finalizar o processo de degravação, todas as fontes foram reunidas (entrevistas, documentos). No intuito de conferir transparência e organização ao processo de aplicação do código de análise, foi utilizado o *software* NVIVO 12, da *QSR International*. O programa organiza e categoriza informações textuais, permitindo a seleção de trechos e sua identificação com um ou mais pontos do código de análise (SILVA, FIGUEIREDO FILHO e SILVA, 2015).

O NVIVO 12 permite, portanto, que a análise de conteúdo numa pesquisa qualitativa seja rigorosa e replicável.

Ainda, como coloca Araújo (2013, p.111) “os *softwares* de apoio à análise qualitativa não se propõem a substituir o esforço interpretativo por parte do pesquisador”. O programa é um suporte. A maior parte do trabalho é desenvolvida pelo pesquisador, como a introdução, codificação e interpretação dos resultados (SILVA, FIGUEIREDO FILHO e SILVA, 2015, p. 126).

A aplicação do código, apesar de utilizar o *software*, foi um trabalho bastante manual e repetitivo. Como a pesquisadora nunca havia utilizado o NVIVO, diversos projetos de codificação foram iniciados e abandonados. O principal motivo desta necessidade de recomeçar diversas vezes foi a necessidade de maior e mais constante rigor na seleção de trechos. Dessa forma, quando a pesquisadora considerava que o rigor se alterava durante a aplicação, outro projeto era iniciado e todos os arquivos passavam novamente pela codificação.

O problema do rigor, mesmo com a criação do código e seu aperfeiçoamento, foi solucionado a partir de critérios-perguntas a serem feitas antes de cada seleção de trecho. Assim, antes de categorizar uma informação, era preciso responder: (i) por que essa informação é relevante? (ii) ela realmente pertence a essa categoria? Em caso positivo, a informação era destacada. Em caso de dúvida, que ocorreu principalmente na codificação das crenças, prosseguia-se com os questionamentos (iii) quais outras categorias poderiam incluir essa informação? (iv) essas categorias estão presentes no código? Novamente, caso não estivessem presentes no código, era preciso revê-lo.

Esse processo foi longo e implicou diversas revisões no código de análise até que ele assumisse essa versão final apresentada acima.

Após finalizar a aplicação do código, em fevereiro, as informações obtidas foram analisadas e colocadas na perspectiva temporal para o *process tracing*. Eventos citados foram confirmados pela busca de notícias no jornal Folha de São Paulo o qual a pesquisadora é assinante e possui acesso ao acervo.

O primeiro resultado do processo de codificação foi a formação das coalizões. Depois de delimitar as coalizões, a segunda parte do código, que também teve como base o modelo analítico, permitiu vincular as informações codificadas às categorias do modelo.

5.5. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A METODOLOGIA

O objetivo do capítulo era apresentar como os dados foram coletados e analisados. Dessa forma, reapresentou-se a pergunta de pesquisa e os objetivos os quais guiaram a coleta e a análise.

A pesquisa qualitativa embasou-se na aplicação de um código de análise, construído a partir do modelo analítico, sobre os documentos reunidos e entrevistas realizadas. Os documentos foram encontrados online a partir da leitura de outras pesquisas, recomendações de entrevistados e consultas a sites institucionais. As entrevistas foram realizadas em Brasília, local de residência da pesquisadora no momento de produção da pesquisa, e em Recife, durante uma viagem de campo.

Após aplicação do código de análise por meio da qual as informações foram organizadas com base nas categorias analíticas do modelo apresentado no capítulo anterior, as informações foram rearranjadas para a aplicação do *process tracing*. A partir da periodização proposta, as os dados são colocados dentro da perspectiva temporal.

No processo de organização da parte empírica da pesquisa, observou-se que os diferentes arranjos institucionais do programa de construção de cisternas ficariam diluídos dentro da aplicação do *process tracing*. Dessa forma, optou-se por organizar os arranjos institucionais do P1MC, do Programa Cisternas e do Água para Todos num capítulo separado anterior à apresentação de resultados para facilitar a leitura e compreensão acerca do problema de pesquisa. Ainda que esteja colocado antes do mapeamento das coalizões, das demais categorias do ACF e da aplicação do *process tracing*, o próximo capítulo, contendo as distintas formas de organização do programa de construção de cisternas, é também resultado da pesquisa.

CAPÍTULO 6 – PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE CISTERNA DE ÁGUA PARA BEBER

O objetivo deste capítulo é apresentar os diferentes arranjos institucionais do programa de construção de cisternas de água para beber. O primeiro arranjo institucional apresentado é referente ao Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) criado e implementado pela rede ASA. Utilizou-se o documento publicado pela rede ASA em 2002 que apresenta os componentes do programa e acrescentou-se informações obtidas junto às entrevistas. O segundo arranjo aborda o Programa Cisternas, do MDS, dentro da política de segurança alimentar e nutricional. Finalmente, o último arranjo operou durante um intervalo de tempo específico, a vigência do Plano Brasil Sem Miséria, e trata-se do Programa Água para Todos.

A partir da apresentação dos distintos arranjos, é possível comparar os elementos presentes em cada um. Além disso, eles possuem diferentes institucionalidades. O P1MC é o programa desenvolvido pela sociedade civil que existe e opera até hoje. Já o Programa Cisternas e o Água para Todos são programas do governo federal. Enquanto o Água para Todos possuiu caráter temporário, o Programa Cisternas, assim como o P1MC, ainda existem formalmente.

Outra característica importante é que esses arranjos institucionais não são independentes um do outro. Eles compõem o mesmo processo de institucionalização observado.

Acrescentou-se aos arranjos institucionais, os modelos lógicos do programa. Segundo McLaughlin e Jordan (2015), o modelo lógico serve como uma maneira de organizar e sistematizar um programa. Nesse sentido, o modelo é uma “história” da performance a partir da qual é possível conectar resultados com os elementos do programa e fazer suposições sobre ele. Sendo que um programa é definido enquanto uma transformação intencional de recursos (*inputs*) em atividades (*processes*) e, finalmente, resultados (*outcomes*) dentro de um contexto, o modelo é uma ferramenta para comunicar e teorizar sobre a mudança desejada (MCLAUGHLIN e JORDAN, 2015).

6.1. O PROGRAMA DE MOBILIZAÇÃO E FORMAÇÃO PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO OU PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS (P1MC)

A proposta do P1MC foi aprovada no II Encontro Anual da ASA em Igarassu, realizado em setembro de 2001 (ASA, 2002). A partir disso, foi criado o Grupo de Trabalho Cisternas composto por diversas organizações a fim de sistematizar a metodologia de construção de

cisternas de placa de 16mil litros. O primeiro modelo, produzido ainda em 2001, é resultado de uma parceria entre a ASA e a Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB). O trabalho da Fundação junto à ASA auxiliou a elaboração do P1MC e o desenvolvimento, para o Programa, de um modelo de gestão adequado. Em 2002, o modelo foi revisto e um documento explicando-o foi publicado.

Figura 5 - modelo lógico do Programa Um Milhão de Cisternas em 2002



Figura elaborada pela autora com base em ASA (2002).

O P1MC é formado por componentes. Segundo o Entrevistado 8, “quando foi formatado, que é o que vale até hoje, ele foi formatado em componentes”. Durante as entrevistas, os participantes das OSCIPs foram questionados sobre o formato do programa. Conforme destaca o Entrevistado 8, o modelo é válido desde sua formação até hoje. Interessantemente, apesar de o desenho não ter mudado, a pesquisa busca apontar no rastreamento de processos que, a fim de mantê-lo, diversos processos precisaram ser aperfeiçoados. Cada componente do programa será abordado individualmente a fim de melhor descrever as etapas.

O programa foi criado pela ASA que foi capaz de sistematizar uma proposta de intervenção social e coordenar as diversas organizações partes de sua rede. A estrutura organizacional da ASA é baseada no modelo de gestão cujas características são a descentralização executiva, a participação e parcerias (de todos os atores), a transparência, a flexibilidade e a simplicidade (facilidade de operar) (ASA, 2002). A figura abaixo apresenta a estrutura de gestão política e administrativa da ASA em 2002.

Figura 6 - estrutura de gestão política e administrativa da ASA em 2002

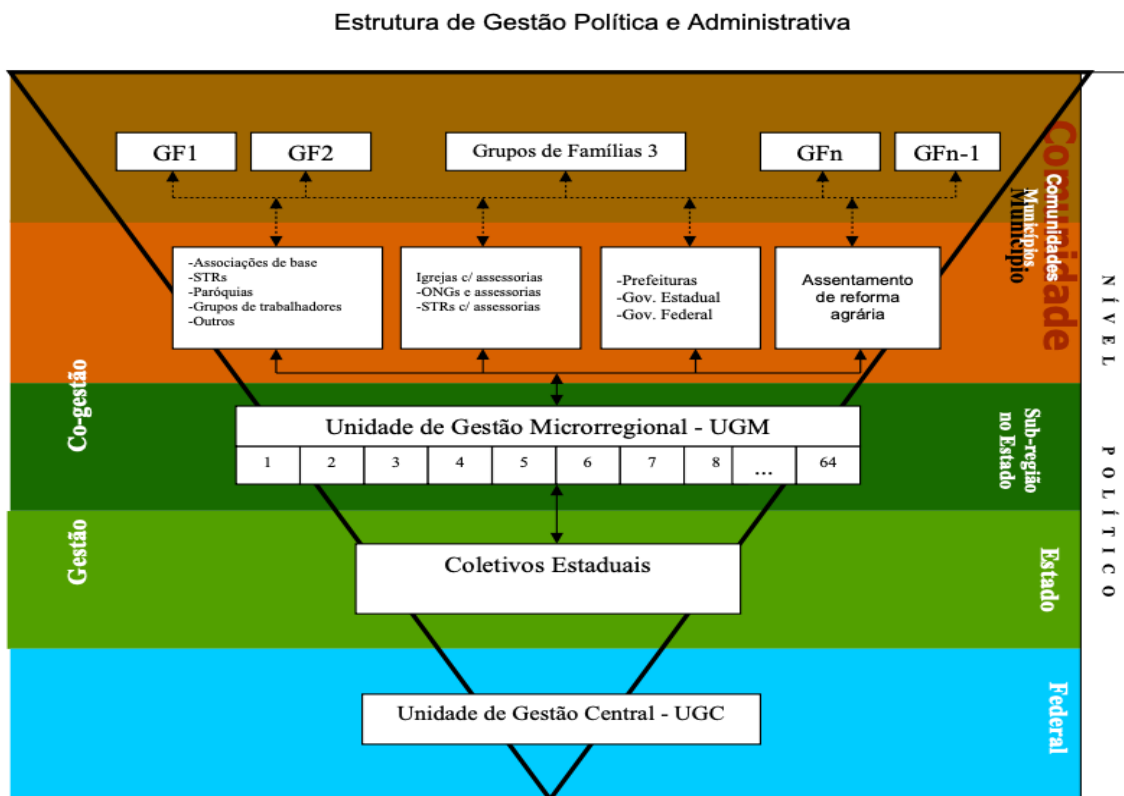


Figura copiada de ASA (2002, p. 57).

A estrutura da ASA possui o formato de pirâmide invertida. O projeto é federal, mas a organização começa no nível local (comunidades e municípios). O conjunto de organizações locais formam as unidades gestoras microrregionais (UGM), atuando dentro de um estado da federação. Já o conjunto de estados, os coletivos estaduais, constituem a totalidade do projeto.

Cada coletivo estadual (ASA de cada estado) possui uma coordenação executiva que compõe a ASA a nível de Brasil. A coordenação estadual é formada por dois coordenadores eleitos, um titular e outro suplente. A coordenação dos estados assume a coordenação nacional com vinte coordenadores, 10 titulares e 10 suplentes. Além de coordenar, trocar experiências e montar as diretrizes para todos os membros da rede, a ASA nacional articula politicamente a rede, representando-a em fóruns, comissões e conselhos.

A função das instituições municipais é a execução direta do projeto junto às famílias. Nessas organizações é que está a base do programa. A cadeia de planejamento e de decisões é realizada pelo microrregional, que agrega comunidades. A unidade de gestão central (UGC) possui poder limitado pelos compromissos já assumidos no nível local com as famílias às quais o programa visa servir (ASA, 2002).

Ainda em 2001 foi deliberada a criação de uma organização com personalidade jurídica própria para realizar a gestão do programa e firmar acordos com o governo federal, isto é, “com

a missão de trabalhar a serviço da ASA, como unidade gestora central, especificamente para atender as demandas oriundas da implementação do P1MC” (ASA, 2002, p. 48).

Os primeiros acordos testes haviam sido realizados por meio do CNPJ da Diaconia, organização de inspiração cristã fundadora da ASA, com o Ministério do Meio Ambiente e com a Agência Nacional de Águas. A partir de 2003, a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) passa a funcionar como unidade gestora central o que separa a estrutura política da estrutura de gestão e de funções administrativas. Enquanto a ASA e as ASAs estaduais formam um espaço de coordenação política, a AP1MC, com personalidade jurídica própria, administra e gere os recursos.

A AP1MC é composta pela assembleia geral, pela diretoria e pelo conselho fiscal. A assembleia é o órgão máximo de deliberação e fiscalização na qual há a participação de todos os sócios-membros da rede. Além disso, o órgão deve se reunir uma vez por ano. As atribuições são eleger a diretoria e o conselho fiscal, aprovar a programação da AP1MC e examinar e aprovar a prestação de contas apresentada pela diretoria (ASA, 2002).

À diretoria compete decidir sobre contratações de pessoal e celebrar convênios, intercâmbios e parcerias. Já ao conselho fiscal cabe a fiscalização da gestão econômica e financeira da AP1MC (ASA, 2002).

A existência de separação entre a estrutura política e a de gestão pode ser questionada, já que a AP1MC é formada pelas organizações da ASA. Contudo, a criação da AP1MC, ainda que não seja totalmente separável da dimensão política da ASA, demonstra capacidade por parte dos atores em superar problemas associados com a estratégia coletiva (HALL, 2010). A AP1MC conferiu a ASA a possibilidade de firmar contratos em nome da rede.

Segundo dados compilados pela ASA até 2019, já foram construídas, pela rede de organizações, 619.943 cisternas de 16mil litros. Isso significa que 619.943 famílias participaram do processo de construção de cisternas de água para beber. Como em cada família uma pessoa deve participar da capacitação em gestão de recursos hídricos, 619.943 também foi o número de pessoas qualificadas. Ainda, foram capacitados 1.382 pedreiros e pedreiras. A capacidade de estocagem de água para consumo básico construída é de 9.919.088 m³.

Observa-se também que, ao longo do tempo, o governo federal consolidou-se como o principal parceiro da AP1MC. A forte dependência dos recursos econômicos advindos do governo federal não significou, contudo, que as organizações da ASA restringissem seus projetos ao escopo do Programa Cisternas. A AP1MC manteve outros parceiros que permitiram a experimentação de estruturas burocráticas de implementação e o teste de outras tecnologias ainda não contempladas pelo Programa Cisternas (MORTARA, 2017).

6.1.1. Mobilização social

A mobilização social é o componente de união e convocação de vontades para que haja atuação da sociedade em busca de um objetivo comum. Nesse sentido, a mobilização em torno do P1MC é criar um projeto de futuro para a região do Semiárido (ASA, 2002). Para o Entrevistado 8, “[é] a escolha da família. Mas não é escolher a família, é como chegar nesse processo, quem decide, como decide” (ENTREVISTADO 8). Nesse módulo da política, definem-se as estratégias para chegar ao público de interesse, levando em consideração a distribuição da população pelos Estados do Semiárido.

Os atores envolvidos no P1MC atuam em vários níveis. A espiral da mobilização, termo cunhado pelo documento de 2002, destaca que o processo de mobilização deve chegar nas famílias, nas comunidades rurais, nas organizações (comunitárias, municipais, microrregionais, estaduais, nacionais e internacionais), nos governos (municipais, estaduais, federais, agências do governo, agências financeiras) e indústrias e empresas.

O documento de 2002 previa os critérios de prioridade de atendimento do P1MC. As comunidades seriam identificadas a partir do levantamento primário das localidades segundo dados secundários (IDH, Data SUS, IBGE) e da gravidade da situação de crianças e adolescentes em situação de risco, mortalidade infantil.

As famílias seriam selecionadas a partir de cinco critérios (ASA, 2002, p. 29):

1. mulheres chefes de família;
2. número de crianças de zero a seis anos;
3. crianças e adolescentes na escola;
4. adultos com idade igual ou superior a 65 anos;
5. deficientes físicos e mentais.

As famílias que preencherem mais critérios seriam selecionadas.

Todavia, o Entrevistado 9 destaca que na prática, no início do programa, a seleção das comunidades não levava apenas os critérios técnicos em consideração. O entrevistado destaca que, anteriormente, a prática do programa era de seguir critérios baseados na lógica de território, isto é, na distribuição de cisternas proporcionalmente à distribuição da população rural no território, e na lógica da mobilização, ou seja, chegar primeiros nos lugares que já estavam promovendo a mobilização social. Nas palavras do Entrevistado 9 (grifo nosso),

Eu acho que o governo do PT não foi santo não, fez muita porcaria, mas nunca que nos exigiram que a gente fosse num município que não fosse o IDH a lógica. O governo sempre pressionou, no início, quando a gente era o único executor, sei lá quem é que fez as primeiras execuções, eles falavam que 30% tinha que ser municípios escolhidos da lista baseado no IDH abaixo de 2. **A pressão do governo**

para a gente era via IDH. A gente tinha uma lógica do território. A gente tinha alianças políticas que não são alianças de interesse, porque quem fazia a ASA aqui, quem fazia coisa, era esse povo desse município x, y. Como é que você não atende quem está... se a lógica é mobilizar pessoas, **eu vou trabalhar com quem está mobilizando. Então para barrar essa só essa lógica, o governo cobrava o IDH.** Então beleza, **vocês podem ir no seu quintal, que é o lugar vocês têm articulações, mas vocês precisam ir também onde o IDH está baixo.** É onde a gente ia para municípios novos, que a gente não tinha contato. Hoje não, a gente já passou por todos os lugares.

A lógica de escala geográfica que obedece a uma ordem de Estado, microrregião, município – onde atua a comissão municipal –, comunidade – onde atua a comissão comunitária – e, finalmente, a família. Os indicadores sociais, na prática, não se configuravam como primeiro elemento de filtragem.

O contato com o governo federal modificou este *modus operandi*. A seleção de comunidades e famílias a serem beneficiadas no programa passou a seguir com rigor os critérios adicionais. Além dos indicadores sociais, as famílias precisavam estar inscritas no Cadastro Único do governo federal.

Os entrevistados destacam a campanha de cadastramento feita pelas organizações da ASA. Segundo o Entrevistado 9 (grifo nosso),

No Nordeste eu não tenho dúvida que nós fomos os maiores cadastradores. Além disso, **a gente era cadastrador de CPF**. As pessoas não tinham CPF. Eu já visitei famílias que elas...nunca chegou o Estado nelas. Nunca foi ao SUS, nunca foi à escola. **A primeira vez que o Estado chegou na casa dela foi a cisterna.**

Ainda, segundo o Entrevistado 8,

todas as pessoas que acessarem o programa precisam ter CPF. Para ter CPF tem que ter Certidão de Nascimento, não sei o quê. Então o que é que a gente definiu, não é que você tinha que ter o CPF para acessar o programa, mas já que o programa chegou até você, você também tem que ter CPF. Então as organizações fariam com que as famílias tirassem os registros de nascimento e todos os seus outros documentos. O Programa Um Milhão de Cisternas com parceria do movimento sindical é responsável pela maior campanha de documentação que existiu nesse país em um curto período.

6.1.2. Controle social

O PIMC e, por conseguinte, a ASA percebem que a formação de políticas públicas e sua melhoria contínua passam pela participação e protagonismo de seus destinatários. Nesse sentido, além de participar das reuniões de capacitação e mobilização previstas no componente anterior, o controle social atua em prol da instituição de uma nova cultura de participação (ASA, 2002, p. 31).

Controle social é o componente que garante a transparência. O controle é realizado pelas diversas comissões de controle participativo criadas. De acordo com o Entrevistado 8, “Se nós

estávamos dizemos que essa ação precisava ter transparência, precisava ter isso. Quem é que controla? Quem é que faz o controle social? A gente fazia as comissões comunitárias, as comissões municipais, as comissões micromunicipais, encontros específicos”.

Os mecanismos de promoção do controle social pelos participantes do programa são as reuniões. Há a previsão de dois tipos de reuniões: as reuniões microrregionais e as reuniões estaduais. As reuniões microrregionais estavam previstas para acontecer em estágio preparatório às reuniões estaduais. Programou-se dois encontros microrregionais por ano, para cada unidade gestora presente no Semiárido. A partir destes encontros seriam definidos os delegados para participarem das reuniões estaduais.

Os encontros das ASAs estaduais são realizados para revisar os avanços e produzir relatórios de acompanhamento. A frequência da reunião é anual. Nesta reunião ocorre também o planejamento da agenda para o ano posterior (ASA, 2002, p. 31).

Além das reuniões, atribui-se aos conselhos municipais e às autoridades públicas o acompanhamento permanente das ações do programa. Os conselhos municipais são unidades criadas para participação civil local. Os conselhos participam diretamente do processo de planejamento local e, exercendo seus mandatos, possuem a função de acompanhar o programa (ASA, 2002, p. 31).

Essas comissões não são, contudo, partes do poder público. O poder público é incorporado de forma irregular nos municípios. Para o Entrevistado 8, “quando a gente surge, o nosso maior inimigo é o clientelismo, é o poder público. Todas as comissões municipais não tem o poder público”. Esse fator modifica-se com o tempo, visto que a expansão de projetos realizados pela ASA exige maior contato com o poder público (Cisternas nas Escolas principalmente).

A fim de acompanhar a execução do programa a nível local, isto é, exercer o monitoramento do programa foram criadas comissões executivas municipais (PEREIRA, 2016).

Além das reuniões, da formação do conselho local e do controle realizado pelas autoridades, isto é, do controle social, a ASA construiu, na época, um sistema de georeferenciamento, por meio da utilização de equipamento de GPS, para realizar o monitoramento da qualidade da construção da cisterna. O acompanhamento físico e financeiro do processo é de responsabilidade das entidades gestoras microrregionais, produzindo relatórios trimestrais e informando o desempenho e problemas de cada atividade do programa (ASA, 2002, p. 60).

A ASA também criou um sistema informatizado para fins de transparência e controle. O Sistema de Gestão e Auditoria (SIGA) era um instrumento da APIMC de controle e gestão sobre o programa (MORTARA, 2017).

Adicionado ao modelo de controle social, a participação do PIMC no Programa Cisternas do governo federal trouxe a exigência por maior controle e prestação de contas do uso do recurso público. Dessa forma, outra alteração foi o desenvolvimento de um sistema de fiscalização, monitoramento e prestação de contas adequado – principalmente pelo olhar dos órgãos de controle e a quanto à transparência em relação ao recurso público – e a manutenção do modelo descentralizado e atuação em rede típicos da ASA.

A responsabilidade quanto à prestação de contas foi, em grande parte, assumida pelo MDS. O Ministério sistematizou e padronizou a metodologia de implementação das tecnologias e da definição de valores unitários de referência para cada cisterna. Assim, conferiu-se uniformidade ao processo, facilitando o controle.

Além disso, o MDS criou um termo de recebimento da tecnologia que é um documento assinado pela família; colaborando, portanto, para a transparência no uso do recurso público. Finalmente, o MDS criou o Sistema de Gerenciamento do Programa Cisternas (SIG-Cisternas) a fim de informatizar o monitoramento e a prestação de contas. O sistema de controle é reforçado pela criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do governo federal (SANTANA e ARSKY, 2016; MORTARA, 2017).

6.1.3. Capacitação

O componente é um momento de capacitação dos envolvidos na política. Como coloca o Entrevistado 8, “Mas de quem? Formação do pedreiro, para construir a cisterna. Formação das famílias em gestão de recursos hídricos. Formação das equipes, porque eu queria ter transparência, então para operar, como fazia administrativamente”.

Após a mobilização, através de uma metodologia participativa e reflexiva, as atividades de capacitação se subdividem em três: capacitação de pedreiros em construção de cisternas domiciliares, o curso de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (GRH), capacitação das Comissões Municipais (ASA, 2019). O GRH é um curso destinado às famílias que discute questões relacionadas à convivência com o Semiárido, aos cuidados com a água e com as cisternas e à cidadania (JUNIOR e LEITAO, 2017; ASA, 2019).

A capacitação inicia-se com um processo de discussão com as comunidades sobre os critérios de prioridade de atendimento e o planejamento operativo. Dessa forma, promovia-se

capacitação não só de técnicos nas unidades gestoras para operar em um sistema de gestão unificado em todo o PIMC e ligado a Unidade Gestora Central - futura APIMC –, mas também os participantes e receptores do Programa (ASA, 2002, p. 37).

A segunda modalidade se concentra na capacitação das comissões municipais. Neste nível, há a capacitação das equipes, a formação de multiplicadores em gerenciamento de recursos hídricos, a capacitação em gestão administrativa-financeira e a formação de pedreiros instrutores.

Essas comissões são fruto de mobilização de instituições públicas e privadas e da sociedade civil em busca de maior participação dos atores sociais. Dentro da comissão encontram-se representantes das entidades atuantes na região (SANTOS, 2005)⁵⁹. Estas modalidades de capacitação seguem a lógica da multiplicação, isto é, uma vez capacitados seriam capazes de capacitar localmente (ASA, 2002, p. 41). Aqui inclui-se a formação administrativa, visando a boa gestão dos recursos e transparência.

Já o treinamento destinado às famílias e aos receptores é composto por duas modalidades: a capacitação de pedreiros e a capacitação em gerenciamento de recursos hídricos, cidadania e convivência com o semiárido (GRH). O primeiro é realizado pelos pedreiros-instrutores de forma participativa. A ideia colocada em prática é “aprender fazendo”. Adicionado à técnica, há a discussão de conteúdos centrais da proposta de convivência com o Semiárido e da importância da cisterna como elemento mobilizador das famílias rurais, isto é, a promoção da reflexão sobre a importância da nova tecnologia social (ASA, 2002, p. 40). Além disso, destinada aos agricultores familiares, essa capacitação fornece um treinamento para quem deseja complementar a renda.

O curso GRH deve trabalhar o relacionamento e complementariedade entre três temas: a capacitação em gerenciamento de recursos, a cidadania e a convivência com o Semiárido. O primeiro é voltado para abordar a importância da cisterna no contexto de promover abastecimento de água potável. Assim, constrói-se com a família a compreensão de que a cisterna é uma estrutura básica dentro de uma estratégia de convivência. Outro aspecto importante é a explicação acerca do manejo da cisterna, do uso da água e da manutenção da tecnologia.

⁵⁹ No estudo realizado por Santos (2005) no município de Tobias Barreto, foi identificado conflito entre a Comissão Municipal e o governo municipal. Dessa forma, a autora destaca que as relações entre os entes federados, principalmente o município, e a sociedade civil nem sempre são marcadas pela cooperação em oposição ao governo federal ou estadual. Isso reforça a importância das comissões municipais enquanto órgão participativo e deliberativo da sociedade civil.

A reflexão acerca da cidadania é realizada com as famílias no intuito de discutir sobre a (ASA, 2002, p. 40, grifo nosso)

dimensão histórica das relações sócio-políticas entre a população do semiárido e os representantes do modelo imposto pelo Estado, nas esferas municipais, estaduais e federais. Essa reflexão deve contribuir para o **entendimento de que a água é um direito básico de cidadania** e não, como historicamente vem sendo tratada, uma concessão ou um favor político daqueles que detêm o poder.

Nesse sentido, o P1MC destaca-se por englobar no seu projeto uma proposta de educação cidadã cujo objetivo é repensar a relação entre o Estado e a sociedade.

O último elemento aborda a ideia e as práticas de convivência com o semiárido. Aqui são destacadas as características naturais da região e as possibilidades de nela viver. Assim, destaca-se a necessidade de pensar alternativas que respeitem as características e de pensar formas sustentáveis e possíveis de conviver com o ecossistema (ASA, 2002, p. 41).

Essa modalidade pouco se modificou na questão do conteúdo. Alguns estudos, contudo, apontam para a inserção da dimensão de gênero no programa (MORAES, 2011; SOARES, 2009). Enquanto Soares (2009), demonstra que a busca de água recai sobre as mulheres e meninas de uma família. Nesse sentido, aumentam as assimetrias relacionadas à divisão sexual do trabalho doméstico cujas implicações transbordam a dimensão do lar, reduzindo a frequência escolar das meninas e as oportunidades de participação política de muitas mulheres (SOARES, 2009).

Mores (2011) vai analisar a mobilização de mulheres para construírem cisternas, isto é, a criação de cursos para formação não só de pedreiros, mas de pedreiras ou, como a autora coloca, cisterneiras. Dessa forma, por meio do P1MC, mulheres passam a ocupar espaços tradicionalmente masculinos como a participação nos cursos de gestão de recursos hídricos, na construção de cisternas, nos encontros e assembleias.

Além disso, conforme o Entrevistado 8 (grifo nosso) coloca, o P1MC

Já quando começou, nós já tínhamos dito que a titular dessas cisternas serão as mulheres. **Antes do governo trabalhar com a perspectiva de titularidade das mulheres, inclusive, a influência que o governo tirou foi justamente do aprendizado desse programa, do Programa Um Milhão de Cisternas, de ter na centralidade a ação com as mulheres.**

Dar a titularidade para a mulher significa incentivar não só a participação delas nos espaços políticos, mas também capacitá-las para que se envolvam nas decisões tanto domésticas quanto sociais.

6.1.4. Comunicação

A capilaridade da ASA está ancorada na estratégia de difusão da imagem da rede e do acesso à informação entre as diversas organizações que a compõe. A política de comunicação da ASA está baseada em alguns produtos básicos. Nesse sentido, o boletim impresso e o programa de rádio são centrais na difusão da marca ASA (ASA, 2002, p. 45).

Segundo o Entrevistado 8, “nós precisamos desconstruir a violência simbólica”. O componente de comunicação foi pensado justamente para atacar esse ponto. A violência simbólica, conceito desenvolvido por Bourdieu (1996, p. 16), significa

uma violência que se exerce com a cumplicidade tácita daqueles que a sofrem e também, frequentemente, daqueles que a exercem na medida em que uns e outros são inconscientes de a exercer ou a sofrer.

O que denomino de violência simbólica ou dominação simbólica, ou seja, formas de coerção que se baseiam em acordos não conscientes entre as estruturas objetivas e as estruturas mentais.

A comunicação surgiu, portanto, para construir um novo Semiárido.

Aqui vale a ressalva do porquê, apesar da colocação do Entrevistado 11, “não falar de Semiárido, falar de semiaridez. Semiárido é um espaço político, semiaridez é um termo ambiental”, optou-se pela utilização do termo Semiárido. A justificativa é a mesma apresentada pelo Entrevistado 11 para não utilizar o termo. A ASA e suas organizações não percebem o espaço enquanto livre de conflito entre projetos políticos e interferência técnica para a região. Falar de Semiárido, ao invés de semiaridez, é ressaltar o componente político, a disputa, isto é, utiliza-se a categoria de território do Semiárido.

Desconstruir a violência simbólica significa, segundo o Entrevistado 8, colocar para as pessoas que “[e]sse é um lugar bonito. Esse é um lugar belo. Esse é um lugar que tem isso. Esse é um lugar que tem aquilo. As famílias achavam que não chovia. Hoje elas acham que não tem reservatório para guardar água”⁶⁰.

Assim, a mudança de perspectiva exige comunicar e cultivar maneiras de conviver com as condições locais, isto é, construir uma nova imagem e discurso do Semiárido, disputando espaço político na região. O componente da comunicação constrói com as famílias essa visão do espaço; apontando as potencialidades da semiaridez, transformando o Semiárido.

⁶⁰ É interessante observar que no nível da mobilização social utiliza-se a categoria de “lugar” para o Semiárido, invocando a conexão das pessoas com a terra. Já no nível de formulação de políticas públicas e relação com o poder público, a categoria modifica-se e o Semiárido torna-se um “território” onde os projetos disputam espaço.

Em 2002, a estratégia de comunicação ainda estava em construção. Previa-se a criação de um site com documentos da ASA – materiais, relatórios, pesquisas, matérias jornalísticas, pronunciamentos –; a criação de boletins impressos mensalmente, folders e folhetos.

Conforme destaca Brochardt (BROCHARDT, 2013), a comunicação sempre foi central para o projeto da ASA. Contudo, a partir de 2007, paralelamente ao início do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), o setor de Comunicação da ASA passa por um processo de profissionalização. Esse processo implicou contratação de estagiários e de profissionais com nível superior na área de comunicação e especializados em comunicação popular.

Neste período, a ASA desenvolveu, além dos materiais citados no modelo de 2002, diversas campanhas. Em 2005, a ASA, em período de expansão do P1MC, cria a campanha “Clima de Otimismo no Semiárido” visando divulgar as ações. Em períodos eleitorais, a ASA mobilizou-se com campanhas “Não troque seu voto por água!”. Também, em 2011, no contexto do Programa Água para Todos, a ASA criou uma intensa campanha contrária às cisternas de polietileno, “Cisternas de Plástico/PVC - Somos Contra!”.

Observa-se, portanto, que a estratégia de comunicação tinha como objetivo não só difundir o trabalho realizado pela ASA e suas ideias e projetos de convivência com a seca, mas também atuar como uma ferramenta política na promoção de informações para a população e na realização do acompanhamento e de mobilização referente à participação do P1MC enquanto um braço da política pública do governo federal.

Finalmente, é preciso destacar que a comunicação da ASA recebeu diversos prêmios. A ASA recebeu cinco vezes o Prêmio Cristina Tavares pelo trabalho de assessoria de imprensa desenvolvido pela rede. Também, na mesma categoria, recebeu o Prêmio Desafio das Águas em 2008 e 2009.

6.1.5. Fortalecimento instituição da sociedade civil: pessoal e custeio

Mais do que construir cisternas, o P1MC busca gerar mudanças culturais, “de dinamização e fortalecimento do capital social” (ASA, 2002, p. 48). Nesse sentido, o programa visa o fortalecimento institucional das organizações de base baseado na crença de que isso abriria espaço para o desenvolvimento de maior dinamismo e sinergia com outras iniciativas de mudança.

O componente de pessoal e custeio destaca que, mesmo sendo um programa executado pela sociedade civil, esse programa precisava de fontes de financiamento. Segundo o Entrevistado 8, “[e]u precisava de uma lógica de custeio, que é um componente. Componente

de pessoal e custeio. Que é o que? Para fazer isso, eu preciso ter gente, eu preciso ter carro. Não é espontaneísmo. Tenho que garantir que as pessoas façam isso”. Dessa forma, o componente pessoal e custeio refere-se aos custos fixos e à gestão do programa. Isso envolve desde o material para a construção da cisterna até o material pedagógico para os

Anteriormente esse componente era chamado de fortalecimento institucional da sociedade civil. Com a AP1MC, organização da sociedade civil com interesse público, criou-se uma estrutura permanente de gestão, responsável pelos contratos com o governo federal e pela contratação de entidades executoras locais. A AP1MC foi um importante instrumento administrativo criado pela sociedade civil. A sua existência permitiu a continuidade e expansão da atuação em rede sem que nenhuma organização da rede tivesse que assumir as funções de gestão ou que a transparência fosse marginalizada.

Os recursos são recebidos pela AP1MC de diversas fontes (cooperação internacional, empresas, ONGs, governo federal, governo estadual e governo municipal). A AP1MC repassa o recurso para as unidades gestoras microrregionais e executoras locais que são organizações de base local responsáveis pela execução do programa. Ainda, existem repasses diretos entre governos estaduais e unidades gestoras microrregionais e unidades executoras locais. Municípios também financiam o programa por meio de repasses às unidades executoras de base local (ASA, 2002).

O instrumento jurídico utilizado para a realização de repasses são as transferências voluntárias. O repasse da AP1MC para as unidades gestoras foi questionado pelos órgãos de controle. Nesse sentido, durante um período, até a aprovação em lei do arcabouço legal do Programa Cisternas do MDS, em 2013, a AP1MC tinha que abrir editais de chamamento público para poder realizar o repasse às organizações da rede. Esse processo reduzia a velocidade do programa. O MDS criou um sistema de cadastramento de entidades retirando a necessidade de a AP1MC realizar editais para entidades previamente cadastradas (SANTANA e ARSKY, 2016).

6.1.6. Cisterna de 16mil L

As primeiras cisternas de placa construídas no Semiárido nordestino encontram-se no município de Simão Dias, em Sergipe. A técnica utilizada foi trazida por um pedreiro do município, Nel, há mais de quarenta anos de São Paulo, onde ele trabalhava com a construção de piscinas e utilizava placas pré-moldadas. Há, segundo o documento de 2002, fotos da cidade

datadas da década de 1960 que já mostram o uso da tecnologia. Desde as primeiras cisternas, o modelo se difundiu por outros municípios do semiárido (ASA, 2002, p. 52).

A cisterna é a materialização, isto é, a tecnologia através da qual o processo de convivência com o Semiárido é construído. A cisterna é um grande cilindro de placas sobrepostas com capacidade para armazenar água. A água da chuva cai nos telhados e é transportada através de um sistema de calhas e tubulações ao reservatório, localizado no quintal das casas rurais. Os reservatórios com capacidade para o armazenamento de 16 mil litros d'água possuem valor material e simbólico, já que são construídos pela própria comunidade e são associados ao projeto ASA de autonomia das famílias que vivem no Semiárido.

A cisterna possui diversas vantagens. Tecnicamente, não só se aplica a todos os tipos de solo do Semiárido (cristalinos e sedimentares), como também é de fácil aprendizado e alta longevidade. Economicamente, a cisterna possui baixo custo para a construção e gera movimento na economia local. Politicamente, a tecnologia, devido à garantia de água para o consumo humano, diminui a dependência das famílias em relação aos grandes proprietários de terra e aos políticos locais. Socialmente, a cisterna envolve a participação das famílias durante o processo de construção e de capacitação. Além disso, o acesso à água reduz a carga horária de trabalho das mulheres e crianças e a incidência de doenças causadas pela ingestão de água contaminada. Ambientalmente, a simples tecnologia respeita as condições locais, não produzindo impactos negativos e atuando em prol da sustentabilidade (ASA, 2002, p. 52).

Para a construção de cisternas, a AP1MC, por meio das unidades executoras locais, compra materiais e contrata mão-de-obra locais. Assim, segundo as ideias de desenvolvimento endógeno, uma dimensão econômica permite ao empresário local organize os fatores produtivos da região. Outra, sociocultural, coloca valores e instituições locais como base para o desenvolvimento da região (PASSADOR e PASSADOR, 2010). O fomento da economia local permite, assim como as cisternas, a convivência da população com o Semiárido.

A cisterna é construída por um grupo de pedreiros contratados e capacitados. Em todas as cisternas são instaladas também bombas manuais para retirar a água do reservatório, placas de identificação, calhas, tampas, coadores, telas de proteção de cadeados (ASA, 2019).

Na medida em que boa parte do orçamento do Programa Cisternas era destinado à AP1MC, o MDS passou a assumir mais responsabilidades e definiu, no caso da compra de materiais, um valor único para cada cisterna (SANTANA e ARSKY, 2016). O Programa Cisternas também padronizou a metodologia de implementação das tecnologias a qual deveria ser seguida por todos seus parceiros.

6.2. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA E OUTRAS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA – PROGRAMA CISTERNAS.

A institucionalização da tecnologia social mobilizada pela rede ASA ocorreu por meio da criação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas. Desde 2003, a gestão do Programa pelo MDS é de responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Inicialmente o Programa estava sob o guarda-chuva das ações do Programa Fome Zero. “Em 2005, foi criada uma ação orçamentária específica e a iniciativa passou a ser mais conhecida como Programa Cisternas” (PORTO, 2019, p. 05). O Programa Cisternas passou a ser o maior financiador das atividades da AP1MC.

Em 2013, o Programa passa a ter marco legal próprio previsto pela Lei nº 12.873/2013, Decreto nº 8.038/2013 e Decreto nº 9606/2018. O novo marco trouxe inovações importantes como a descentralização da execução, a dispensa de licitação e a padronização do edital de chamada pública (PORTO, 2019).

De 2011 a 2014, o Programa Cisternas foi englobado no arranjo institucional do Brasil Sem Miséria – Programa Água para Todos. A metodologia de trabalho do Programa Cisternas, todavia, não foi alterada. Acrescentou-se, dentro do arranjo do Água Para Todos, as cisternas provenientes do Ministério da Integração Nacional, as quais possuem metodologia e implementação própria.

O Programa Cisternas (e outras tecnologias sociais abarcadas pelo Programa Cisternas) é realizado mediante o uso de instrumentos convencionais, isto é, convênios e termos de parceria de transferência voluntária, regulados pela Lei 9.970, de 1999. Ele é implementado por meio de convênios firmados entre o lado convenente (MDS) e os conveniados (AP1MC, estados, municípios e consórcios públicos). Estes, por sua vez, contratam entidades executoras locais para a implementação do programa.

A figura abaixo apresenta o modelo lógico do programa.

Figura 7 - modelo lógico do Programa Cisternas

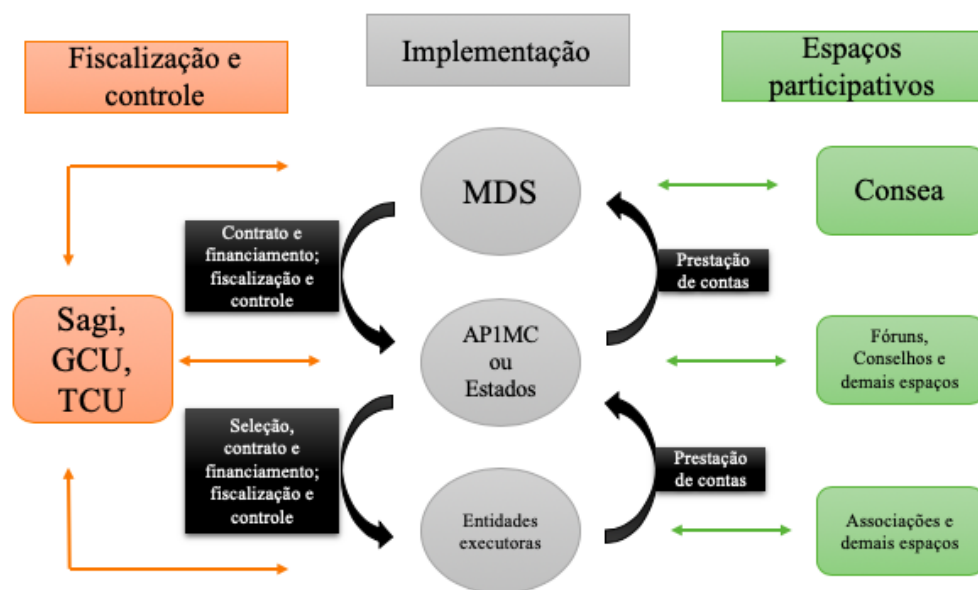


Figura copiada de Mortara (2017, p. 58).

A partir do Marco Legal de 2013, o Programa Cisternas institucionaliza a experiência de implementação em três níveis. Segundo o Entrevistado 1 (grifo nosso)

[a] gente pode dizer que esse marco legal fez com que o programa fosse gerido em três níveis. Que é isso que eu não sei se você teve contato. **Tem o nível primeiro que é o governo federal, o executivo federal.** Onde a gente gere coisas bem gerais e onde a gente passa a grande maioria dos recursos. Onde a gente **cria uns certos modelos que seriam seguidos pelos outros níveis.** A gente cria modelo de contrato, edital e, no caso, chamada pública.

Dessa forma, o primeiro nível é formado pelo governo federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Social.

O segundo nível inclui os parceiros do MDS. Conforme o Entrevistado 1 (grifo nosso)

Eles podem ser estados, municípios, consórcios públicos ou OSCIPs e ONGs. [...] Esses parceiros eles têm uma **tarefa que também é de gerir a coisa, mas num nível que é um pouco mais local, onde a gente não consegue chegar,** por que a nossa equipe é pequena. O que regula a relação desse primeiro nível com o segundo são vias de ajustes por meio das quais a gente acerta **transferência voluntária.** E a via ela varia conforme a própria natureza do parceiro, ou seja, se ele é um ente público ou um ente privado. A gente tem desde convênio, que é o que os entes públicos celebram, até termos de parceria e agora termos de colaboração.

Comparado ao P1MC, exclusivo da ASA, o Programa Cisternas expandiu sua rede de parceiros e passou a incluir estados, municípios e consórcios municipais. Além disso, assim como as ações da ASA, o Programa Cisternas adotou outras tecnologias para promover o acesso à água (como as cisternas produtivas e cisternas nas escolas).

O terceiro nível engloba todas as entidades executoras. O Entrevistado 1 destaca que “esse terceiro nível é o das chamadas entidades executoras, que são entidades privadas sem fins lucrativos, que são contratadas pelos parceiros”.

Conforme foi destacado durante a exposição do P1MC, o MDS, por meio do Marco Legal de 2013, organizou um sistema de credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos. Mediante esse sistema, é possível dispensar esse terceiro nível de participarem das chamadas públicas; acelerando, nesse sentido, a implementação do programa.

O MDS fornece modelos para a implementação padronizada e modelos de contratos também padronizados. A prestação de contas também ocorre por níveis. Todavia, como destaca o Entrevistado 1 (grifo nosso) “[a regulação das relações ocorre] a partir de modelos e contratos que nós fornecemos. Mesmo assim a gente mete o bedelho. **A gente cobra do segundo nível para que eles cobrem do terceiro nível. Sendo que vez ou outra a gente tem que lidar direto com esse terceiro nível**”.

Destaca-se o papel do Marco Legal de 2013 por dois motivos. O primeiro é a institucionalização do programa de construção de cisternas pelo governo federal como um programa do Estado brasileiro para o Semiárido. Segundo o Entrevistado 1 “o marco legal tem uma grande questão que é central pensar, porque se até ali a gente tinha um certo programa, uma certa política pública, que tinha no máximo esse caráter de política de um governo”. A previsão em lei confere um caráter de estabilidade quanto à continuação do programa.

O segundo motivo refere-se à crescente presença do MDS no programa. Essa presença ocorre por meio da padronização da implementação, da publicação de instruções operacionais, da uniformização dos contratos e da exigência de todos os parceiros na produção do termo de recebimento a ser depositado no SIG-Cisternas a fins de prestação de conta para os órgãos de controle. Destaca-se, portanto, a presença dos órgãos de controle no modelo lógico desenhado por Mortara (2017).

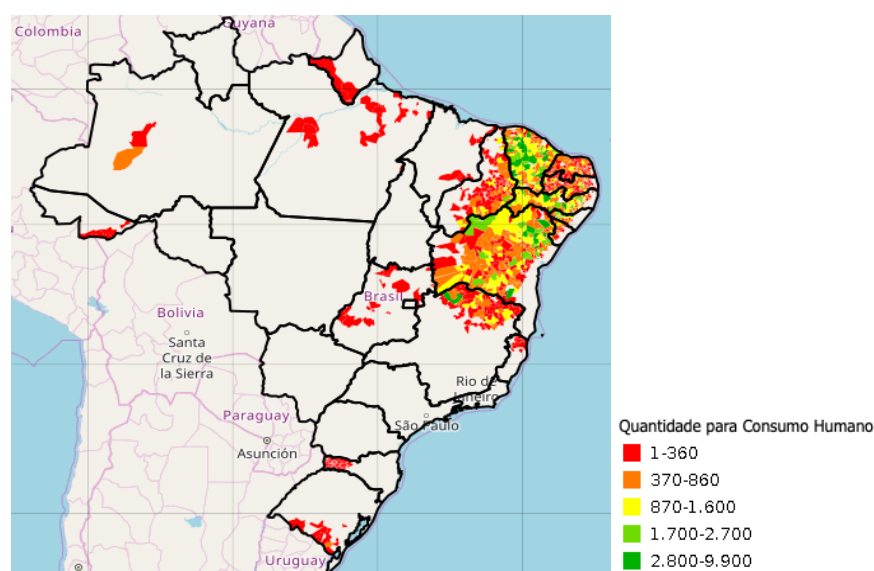
Nesse sentido, mesmo a AP1MC possuindo independência política, a crescente parceria com o governo federal molda a sua ação. Segundo (GOMES e PENA, 2012, p. 48), a uniformização da implementação do P1MC, e por conseguinte do Programa Cisternas, foi criticada por tornar a metodologia do programa rígida, ignorando as especificidades internas, diversidades ambientais e culturais da região do Semiárido brasileiro.

A metodologia, conforme a descrição do site institucional do Programa Cisternas⁶¹, inclui três etapas: mobilização social, capacitação e implementação. O Programa, assim como a ASA-AP1MC, não só desenvolve cisternas de captação de água para o consumo humano, mas também a cisterna escolar e a cisterna de água para produção. Dessa forma, as etapas são base para todas as modalidades de tecnologia social.

A mobilização social envolve a escolha das comunidades e famílias a serem contempladas pelo programa. Quem realiza o processo é a entidade executora e as instituições representativas locais. Essa etapa é similar ao componente de mobilização social do P1MC. Já a capacitação tem o mesmo objetivo da formação, segundo componente do P1MC. A última etapa, a implementação, é a fase de construção da tecnologia social. É preciso destacar, portanto, que o desenho institucional do Programa Cisterna é mais enxuto do que aquele apresentado pela ASA-AP1MC. Isso não impede, contudo, que os conveniados adicionem componentes e ampliem a abordagem social.

O mapa 2, abaixo, demonstra os municípios por quantidade de cisternas para consumo humano construídas pelo MDS e seus diversos parceiros. A concentração de cisternas no Semiárido é visível, sendo a única região a apresentar as cores que representam a maior concentração, em tons de verde. Todavia, o MDS expandiu o Programa Cisternas para outras regiões do Brasil cujo déficit hídrico seja uma realidade.

Figura 8 - quantidade de cisternas para consumo humano⁶²



⁶¹ MDS. Programa Cisternas. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>; <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/Portal/servicos/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

⁶² Disponível em: <<http://mapas.cnpm.embrapa.br/mds/?layers=1>>. Acesso em: 10 de outubro de 2019

Nos relatórios de gestão da Sesan aparecem parcerias mais conhecidas, como aquelas realizadas com a AP1MC e com estados, mas também inclui outros parceiros como o Banco do Nordeste, a Codevasf (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco), o Ministério da Integração Nacional e a Funasa (Fundação Nacional de Saúde). Além disso, a AP1MC implementa suas ações em parceria com o MDS e com outros parceiros; os programas são, portanto, justapostos.

De acordo com os dados de Porto (2019), representados no gráfico abaixo, foram construídas, pelo Programa Cisternas, 926.337 cisternas de primeira água. É possível observar que durante a vigência do Brasil Sem Miséria, de 2011 a 2014, o número de cisternas construídas foi o mais significativo, chegando a 111.465 tecnologias em 2014. Os dados produzidos contaram apenas até abril de 2019. Contudo, é significativa a redução do número de cisternas após 2015.

Gráfico 1: Número de cisternas de 16mil L construídas pelo Programa Cisternas (2003 – 2019)

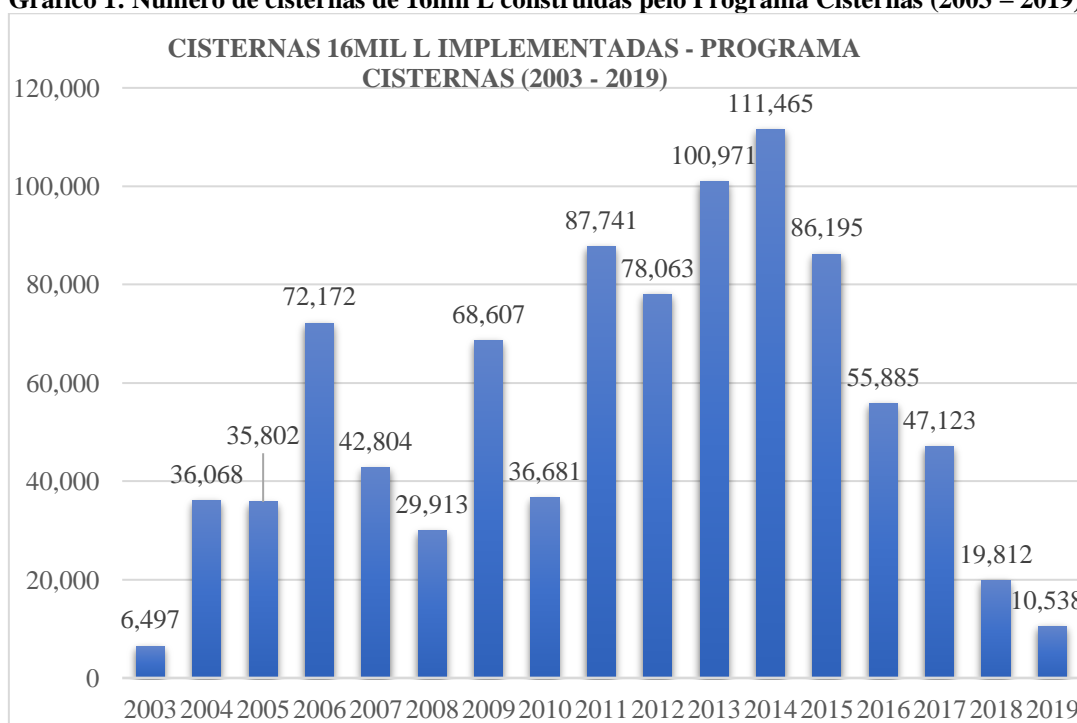


Gráfico copiado pela autora com base nos dados obtidos em Porto (2019, p.12)

6.3. ÁGUA PARA TODOS

Através do Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, o governo federal assumiu o compromisso de superar a extrema pobreza no país até 2014. A fim de alcançar seu objetivo,

sob coordenação do MDS, as políticas do Brasil Sem Miséria teriam que chegar nos brasileiros mais vulneráveis.

Nesse intuito, foi criado, pelo Decreto nº 7.535, de 2011, o Água para Todos. Após realizar um estudo sobre a demanda por água, o programa definiu que, no Semiárido brasileiro, seria necessária a construção de 750mil cisternas de água para beber (CAMPOS e ALVEZ, 2014, p. 469). O Água para Todos possuía uma meta em que deveriam ser executadas mais do que o dobro de cisternas, na metade do tempo, do que já haviam sido feitas pelo Programa Cisternas até então (PORTO, 2019).

A solução encontrada foi a ampliação. Novas parcerias foram firmadas e parcerias antigas foram ampliadas. Para a implementação de cisternas de água para beber dois arranjos coexistiram. O primeiro é o arranjo já consolidado pelo Programa Cisternas, sob responsabilidade do MDS e da Fundação Banco do Brasil, que manteve a metodologia.

O segundo arranjo foi conduzido pelo Ministério da Integração Nacional (MI) juntamente com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), operando por meio de convênios com os estados e licitações para contratarem empresas fornecedoras. Esse arranjo “convocou a iniciativa privada a participar, por meio de licitações públicas nas quais as empresas Acqualimp e Fortlev saíram vencedoras” (CAMPOS e ALVEZ, 2014, p. 283). O MI ficou responsável pela implantação de 300mil cisternas cuja principal característica era o seu material, o polietileno.

Abaixo o modelo lógico do Água para Todos disponível no Manual Operacional do programa.

Figura 9 - modelo lógico Programa Água para Todos

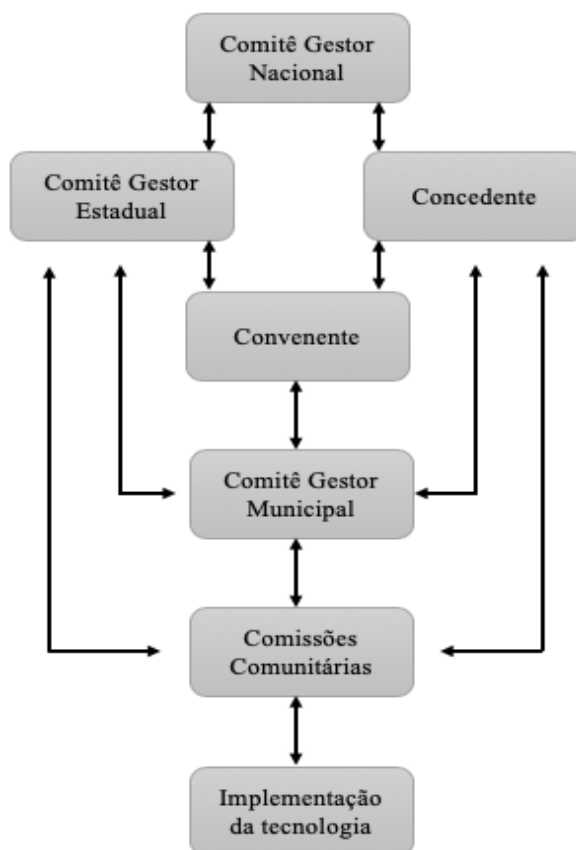


Figura copiada de MI (MI, 2013, p. 14)

O Comitê Gestor Nacional do Programa Água para Todos é formado pelos titulares da Secretaria de Desenvolvimento Regional (MI), da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS), da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (Ministério das Cidades), da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (MMA) e da Fundação Nacional da Saúde (Ministério da Saúde). A coordenação do Comitê é da Secretaria de Desenvolvimento Regional. O Comitê deve coordenar as iniciativas, avaliar e monitorar o programa.

Para a execução do programa os estados devem criar Comitês Gestores Estaduais (CGE). Os CGEs possuem diversas funções, dentre elas é possível destacar a função de intermediador entre o nível federal e municipal e entre as partes interessadas. Dessa forma, o CGE que recebe as demandas da sociedade civil identificadas pelo convenente - o qual pode ser qualquer órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera do governo, consórcio público e OSCIPs. Além disso, o CGE deve monitorar a implementação do programa.

As Comissões Comunitárias (CC) e os Comitês Gerais Municipais (CGM) devem ser criados caso não exista experiência estadual consolidada na implementação de ações equivalentes às do programa. As CGM são instâncias consultivas compostas pela sociedade civil organizada e por um membro do poder público local. A CC deve ser criada nos municípios e devem ser compostas por pelo menos três membros da comunidade. Os membros devem ser eleitos pela própria comunidade na reunião de apresentação do programa. As CCs devem orientar as equipes do trabalho social e técnico, ajudar na mobilização e organização das famílias (MI, 2013).

A cisterna do MI possui três etapas: licitação, mobilização social e instalação. A ação desenvolvida pelo ministério possuía três categorias de licitação: apoio técnico e social, fornecimento de cisternas e transporte e instalação das cisternas.

A mobilização social é de competência compartilhada entre estados, municípios e empresas. Cada estado, para receber o programa, deveria criar um Comitê Gestor Estadual. O órgão possui função deliberativa e é o canal de diálogo entre o MI e as comunidades. Nele participam representantes do governo estadual, municipal e da sociedade civil. Os Comitês Municipais selecionam as comunidades para receber as cisternas. Além disso, eles devem auxiliar no cadastramento das famílias e acompanhar a implementação da política (CAMPOS e ALVEZ, 2014, p. 484).

O transporte é realizado através de caminhões. A instalação da cisterna de polietileno – um material, descrito pelo MI em suas cartilhas, como atóxico, de alta resistência e durabilidade – dura cerca de quatro horas.

A meta do Água Para Todos era entregar 750mil cisternas de 16mil L, de 2011 a 2014. No final do programa, a meta foi alcançada. O relatório do Brasil Sem Miséria destaca que no período foram entregues 750,5 mil cisternas. Dentre as quais, 457 mil eram cisternas de placa desenvolvidas pelo Programa Cisternas do MDS, e 293,5 mil cisternas de polietileno, através do Ministério da Integração Nacional (CAMPOS e ALVEZ, 2014, p. 472).

6.4. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE OS PROGRAMAS DE CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS

O quadro abaixo busca comparar os principais elementos entre os arranjos institucionais para a construção de cisternas de água para beber.

Quadro 12 - características e arranjos institucionais de construção de cisternas de água para beber

	P1MC	Programa Cisternas	Água para Todos
Titularidade	ASA/AP1MC	MDS	MI
Normativa	Declaração do Semiárido - 1999; Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) – 2002.	Lei nº 12.873 de 24 de outubro de 2013.	Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011.
Executores	Sociedade civil – entidades executoras locais partes da ASA.	Sociedade civil (via AP1MC), estados, municípios, consórcios municipais.	Sociedade civil (via AP1MC), estados, municípios, consórcios municipais, empresas públicas e privadas.
Crítérios de seleção	Território, presença de mobilização, indicadores sociais e Cadastro Único.	Indicadores sociais e Cadastro Único.	Indicadores sociais e Cadastro Único.
Financiadores	MDS (maior financiador), Funasa, MMA, ANA, organizações internacionais, estados, municípios, empresas, ONGs, organizações de base comunitária.	Orçamento da união.	Orçamento da união.
Material das cisternas	Cisternas de placa.	Cisternas de placa.	Cisternas de placa (MDS) e de polietileno (MI).
Abrangência	Semiárido brasileiro.	Regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul.	Regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul.

Quadro elaborado pela autora.

O programa primeiramente desenvolvido pela ASA foi incorporado pela gestão pública federal. As principais diferenças dizem respeito à expansão dos executores do programa. Além disso, no caso do Água para Todos, ocorre a inserção de um novo modelo de cisternas diferente daquele implementado até então.

Conforme foi demonstrado durante o capítulo, **o Programa Cisternas centraliza e padroniza diversos processos** (implementação, contratos, prestação de contas). Esse ato acaba refletindo no P1MC que possui no MDS seu maior financiador. Dessa forma, o campo da tomada de decisões, realizada por meio de um modelo deliberacionista e democrático na ASA, fica mais restrito para a sociedade civil devido ao processo de institucionalização.

Alguns elementos foram destacados neste capítulo por meio do mapeamento dos diversos arranjos institucionais existentes para a construção de cisternas de água para beber no Semiárido brasileiro. O próximo capítulo busca apresentar os resultados da aplicação do *Advocacy Coalition Framework*. O ACF permite a identificação de fatores importantes para a institucionalização do programa de construção de cisternas.

CAPÍTULO 7 – APLICAÇÃO DO *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK*

O objetivo deste capítulo é aplicar o quadro analítico do ACF a fim de identificar as coalizões de defesa envolvidas no programa de construção de cisternas e outros elementos do quadro. Desse modo, apresenta-se os principais componentes do ACF. Conforme descrito na metodologia, esses elementos foram identificados a partir da revisão de literatura e da aplicação do código de análise nas entrevistas e documentos.

O capítulo está dividido seguindo as partes do ACF. Assim, os primeiros elementos apresentados são o subsistema e os atores. Depois, as coalizões são delineadas. A partir da identificação das coalizões, foi possível traçar suas estratégias. Finalmente, os eventos externos são abordados. Optou-se pela não inclusão dos parâmetros relativamente estáveis, já que eles já foram abordados na descrição do contexto do Semiárido e do acesso à água durante o capítulo 2.

7.1. SUBSISTEMA

Em recente artigo, Weible et al. (2019) buscam fornecer conceitos mais precisos para estudar o fenômeno das coalizões de defesa. Nesse intuito, os autores, ao revisar criticamente o que já foi produzido pelo ACF, identificando os aprendizados e desafios, destacaram a importância de identificar as fronteiras do subsistema, dos atores políticos e das crenças. O subsistema político é a unidade de análise fundamental para compreender processos políticos (WEIBLE, INGOLD, *et al.*, 2019, p. 139), ou seja, a partir da delimitação do subsistema, os demais elementos são desenvolvidos (atores políticos, crenças, mudança).

Ao consultar pesquisas que utilizaram o *framework* para analisar processos de políticas públicas, a definição do subsistema não apareceu como uma parte do texto que merecesse tanta reflexão. Contudo, nessa dissertação, a delimitação das fronteiras do subsistema se apresentou como um desafio devido à intersectorialidade da política analisada. Quiçá a dificuldade esteja no ponto de partida, isto é, começou-se a pesquisa a partir de um programa específico, a construção de cisternas, cujo pertencimento a um subsistema ainda não fora abordado pela literatura.

O subsistema é definido pela sua função e territorialidade. Além disso, ele é formado por atores cujo compartilhamento de crenças os leva a formarem coalizões de defesa (*advocacy coalitions*). A fim de classificar o subsistema, a pesquisa seguiu os conselhos da banca de qualificação e adicionou uma pergunta sobre subsistema no roteiro de entrevista. Dessa forma,

os entrevistados envolvidos diretamente com o planejamento e implementação do programa foram questionados sobre qual subsistema ele pertenceria. Os entrevistados foram divididos de acordo com seu setor, conforme a tabela 3, apresentada no capítulo sobre metodologia. O conhecimento quanto às especificidades do subsistema foi, portanto, posterior às entrevistas.

Das doze entrevistas, oito dos entrevistados foram questionados, por trabalharem diretamente na implementação e planejamento do programa, explicitamente para classificar em qual subsistema a construção de cisternas estaria. Todos localizaram as cisternas no subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido⁶³.

Contudo, apesar de identificar o subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido, os diferentes atores acrescentam informações importantes. Abaixo são apresentados dois quadros com as respostas dos entrevistados, da burocracia e de organizações da sociedade civil, quanto ao subsistema em que alocam a construção de cisternas de consumo básico. Na dificuldade em responder, foram fornecidas alternativas (segurança alimentar e nutricional no Semiárido, desenvolvimento rural e combate à pobreza) para auxiliar na reflexão.

A análise abaixo das respostas se refere a dois principais pontos identificados: (i) interdependência dos subsistemas de políticas públicas, principalmente quando o mesmo grupo de atores participa de diferentes subsistemas; (ii) mudança temporal de como a política pública é incorporada.

O quadro 5, abaixo, refere-se às respostas dos entrevistados classificados como burocratas.

Quadro 13 - resposta entrevistados sobre subsistema: burocracia

Entrevistado 1: Segurança alimentar e nutricional. É assim que entra como política pública.
Entrevistado 2: Na verdade, do jeito que ele começa, é muito mais uma ação de segurança alimentar e nutricional e combate à pobreza, mas desde sempre ele está envolvido, um pouco, nessa perspectiva de desenvolvimento rural. [...] É uma ação mais ampla que não é só de segurança alimentar nem de segurança hídrica, é muito mais de combate à pobreza. É isso e é também de combate à pobreza e também de desenvolvimento rural. Eu acho que os subsistemas estão bem imbricados.
Entrevistado 4: se não houvesse um fechadinho, eu diria segurança nutricional hoje. Até porque é como a sociedade civil a enxerga e, de certa forma, ela conseguiu, em parte, trazer essa visão deles sobre a água para a burocracia e para os dirigentes governamentais a respeito do que foi parte assimilada, outra parte, claro, se perdeu, houve mudança de governo, enfim. Mas que a água é um alimento. [...] Ela já foi mais desenvolvimento rural no passado. Combate à pobreza, ela já passou por um momento mais de combate à pobreza. Hoje ela tem um componente desenvolvimento, mas ela estaria, hoje, com o escopo dela na segurança hídrica. Não sei.

⁶³ Alguns entrevistados se referiram ao subsistema como segurança hídrica e alimentar. Tendo em vista que a água é considerada um alimento (CONSEA, 2004) e que o principal conselho de participação das organizações envolvidas no Programa Cisterna seja o Consea, cujas atribuições envolvem tópicos relativos à segurança alimentar e nutricional, optou-se por denominar o subsistema partindo da nomenclatura já existente de segurança alimentar e nutricional ou invés de segurança hídrica e alimentar.

Vamos colocar ela como desenvolvimento rural. Hoje, ela é mais segurança alimentar e nutricional com essa visão de água como alimento.

Entrevistado 5: Segurança alimentar e nutricional.

Entrevistado 11: A questão de combate à desertificação e a questão ambiental no Semiárido passa por uma questão de segurança hídrica, onde entra a questão da cisterna.

Elaboração da autora com base nas entrevistas realizadas.

O quadro 6, abaixo, por sua vez, refere-se às respostas dos entrevistados classificados como membros de OSCIPs envolvidas na construção de cisternas no Semiárido.

Quadro 14 - resposta entrevistados sobre subsistema: OSCIP

Entrevistado 8: [...] Ela partiu de uma perspectiva mais de segurança alimentar. Ela teve, depois disso, um impacto grande, pela forma como era montada, no sentido de desenvolvimento territorial, local. [...] E no estágio que ela se encontrou, ou que ela se encontra hoje, ou pelo menos que deveria se encontrar hoje, quando você olha sobretudo para a ação do programa Uma Terra e Duas Águas, que é o P1+2, que é uma ação de continuidade, ele é uma ação de desenvolvimento econômico. [...] É importante dizer para você que mesmo quando a ação começa, ela dialoga também com a questão ambiente, ou seja, é uma ação que tem uma perspectiva, que tem um nascimento ali no debate sobre o combate à desertificação.

Entrevistado 9: segurança hídrica e alimentar principalmente. Não que ela não esteja próxima ou não tenha um impacto em outras, mas principalmente é uma ação de segurança hídrica e alimentar.

Entrevistado 12: eu acho que para o governo ela entrou como segurança alimentar e nutricional. [...] Não é à toa que desde 2003, desde que o programa é assumido pelo governo federal, o *locus* de discussão, de definição dos recursos para o programa, foi o Consea. [...] Então eu acho que, mesmo que o Estado tenha assumido, e nós da ASA também tenhamos assumido isso, como algo principal da ação, isso não tira o caráter de desenvolvimento que o programa tem.

Elaboração da autora com base nas entrevistas realizadas.

Apesar de identificarem a cisterna com a segurança alimentar e nutricional no Semiárido, ambas as categorias, burocracia e sociedade civil, destacaram a interconexão entre diferentes subsistemas, como destacado pelo Entrevistado 2, “os subsistemas estão bem imbricados”. Essa fala dialoga com a característica de semi-independência do subsistema. Segundo Jenkins-Smith et al. (2017, p. 139), os subsistemas, embora possuam lógica própria, estão vinculados e são influenciados por outros subsistemas de políticas públicas.

Além da semi-independência, é preciso destacar que os atores da sociedade civil, criadores e implementadores do programa, organizações integrantes da rede ASA, possuem outras atividades além da construção de cisternas para consumo básico. Essas ações transcendem o subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido⁶⁴. A cisterna de 16mil litros, proposta para garantir água para o consumo familiar, é a primeira etapa para pensar desenvolvimento no Semiárido. Segundo o Entrevistado 10, o P1MC “pautou muito, durante anos, o que se discutia na Articulação do Semiárido: água. Água não é o único tema, nem o

⁶⁴ Programas relacionados à agricultura alternativa, à agroecologia, à agricultura familiar, à inclusão produtiva rural. Essas ações fazem parte da estratégia de convivência com o Semiárido.

único elemento que favorece a convivência com o Semiárido. Ele pode ser o primeiro. Sem água eu não faço nada. Mas tem água, tem alimento. Tem o que eu tenho que fazer depois. Energias renováveis, saúde, educação, vários outros temas.”

Dessa forma, eles fazem parte de uma rede maior cuja proposta é a convivência com o ecossistema do Semiárido. A proposta de convivência engloba um conjunto de ações as quais não se limitam às cisternas. Já que os mesmos atores participam de diversas frentes, cujo objetivo final é a convivência com o Semiárido, é compreensível que eles possuam uma visão holística sobre a sua interferência na região, ou seja, que eles percebam o conjunto de ações como um projeto de desenvolvimento para o Semiárido. Eles pontuam, portanto, a construção de cisternas enquanto um programa da política pública de segurança alimentar e nutricional inserido dentro de uma proposta de desenvolvimento caracterizada pela convivência.

Além da interdependência dos subsistemas, alguns entrevistados destacaram que o programa de construção de cisternas pela sociedade civil possuiu diferentes entradas⁶⁵ no decorrer do tempo. O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) foi lançado durante a Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3), em 1999. Nesse momento foi apresentada pela sociedade civil uma cisterna modelo. Nesse contexto, como destaca o Entrevistado 8, a cisterna recebe os primeiros financiamentos públicos de órgãos interessados no debate ambiental, como a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Após a eleição presidencial de 2002, Lula assume e cria o Programa Fome Zero cujo slogan era “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome”⁶⁶. Durante o seu primeiro governo, as cisternas entram, como programa do governo federal, no subsistema de segurança alimentar e nutricional, então prioridade do governo. Como destaca o Entrevistado 2: “do jeito que ele começa, é muito mais uma ação de segurança alimentar e nutricional e combate à pobreza [...]”. Nesse período é criado o Programa Cisternas o qual, a partir de 2003, promove acesso à água para o consumo e para a produção de alimentos através da implementação de tecnologias sociais⁶⁷.

Em 2007, com a criação do Programa Uma Terra e Duas Águas, o P1+2, pela ASA, os programas mais relacionados ao desenvolvimento e à produção ganham mais espaço. Apesar

⁶⁵ A forma como ela entrou como política pública. De algum modo é como os atores perceberam espaço e como espaços foram abertos dentro das instâncias governamentais.

⁶⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45444.shtml>>. Acesso em: 21 de novembro de 2019.

⁶⁷ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>. Acesso em: 21 de novembro de 2019.

do objeto da pesquisa ser a construção de cisternas de água para beber, ou primeira água, é importante acrescentar informações sobre essas outras ações realizadas pelos mesmos atores, ainda que componham outros subsistemas. Como coloca o Entrevistado 8, o programa cujo principal componente é a cisterna calçadão (com capacidade de armazenamento de 52 mil litros d'água), é uma ação de continuidade, isto é, ela dá continuidade à proposta de convivência com o Semiárido iniciada com a cisterna de consumo humano (P1MC).

Após eleita, em 2010, Dilma Rousseff substituiu a marca do último governo Lula, “Um país de todos”, pelo slogan “País rico é país sem pobreza”⁶⁸. Dessa forma, o novo governo lançou o Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, no intuito de superar a extrema pobreza. O Plano compreende que a pobreza é um fenômeno que vai além da renda (ROUSSEFF, 2014). Por meio dessa perspectiva multidimensional, ele inclui ações de segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo de trabalho (MDS, 2015)⁶⁹. Além disso, são considerados os diferentes contextos através de ações articuladas tanto para o campo quanto para a cidade.

Assim, o Plano Brasil sem Miséria, enquanto instrumento de combate à pobreza, criou o Programa Água para Todos⁷⁰, sob coordenação do Ministério da Integração Nacional. Dentro do Água para Todos, há ação de construção de cisternas para o consumo básico. A ênfase, contudo, do plano do governo é na redução da pobreza. Apesar do Plano Brasil sem Miséria ter ampliado significativamente o orçamento para as cisternas e possuir um conjunto de programas sob o seu guarda-chuva, a construção de cisternas pela sociedade civil continuaram sendo um programa de segurança alimentar e nutricional.

7.2. ATORES

No capítulo sobre o *Advocacy Coalition Framework*, foram destacadas cinco propriedades do subsistema, a unidade de análise adequada para compreender os processos políticos. Além dessas propriedades, um subsistema é composto por atores os quais o influenciam direta ou indiretamente. A composição dos atores inclui tanto funcionários de qualquer nível do governo, quanto representantes do setor privado, membros de organizações

68 <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1102201114.htm>>. Acesso em 21 de novembro de 2019.

69 <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>>. Acesso em 21 de novembro de 2019.

70 Decreto 7535. <<https://www.integracao.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/programa-agua-para-todos/legislacao>>.

<<https://www.integracao.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/programa-agua-para-todos/perguntas-frequentes>>.

não governamentais, mídia, pesquisadores e acadêmicos, lobistas (WEIBLE, INGOLD, *et al.*, 2019, p. 139). Nesse capítulo, os atores do subsistema de segurança alimentar e nutricional serão identificados.

A fim de identificar os atores, perguntou-se diretamente aos entrevistados, após o questionamento sobre o subsistema, quais os atores participavam e o influenciavam direta ou indiretamente. Além das entrevistas, fontes secundárias e pesquisas já realizadas sobre a construção de cisternas para consumo básico também foram utilizadas no mapeamento dos principais atores envolvidos.

A construção de cisternas para o consumo básico de água é um programa governamental implementado de maneira justaposta à sociedade civil (MORTARA, 2017, p. 13). Dessa forma, a iniciativa da ASA, rede de articulação de movimentos sociais, o P1MC, embasou a criação do Programa Cisternas, coordenado pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na estrutura da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Durante o mandato presidencial de Dilma Rousseff, o MDS esteve sob o comando de Tereza Campello, o Programa Cisternas entrou no guarda-chuva de governança do Plano Brasil Sem Miséria. No Plano, o programa se localizava dentro do eixo das políticas rurais, coordenadas por Janine Mello, sob o nome de Água para Todos.

Os atores foram divididos em sociedade civil, governo federal e canais de comunicação. A partir dessa divisão, o capítulo foi organizado. Por se tratarem de divisões muito amplas, subdivisões pertinentes foram incluídas. Apesar da divisão utilizada, é preciso ressaltar que o conceito sociedade civil não é restrito ao espaço fora do Estado. A sociedade civil não deve ser lida enquanto uma redução ao espaço privado oposto ao Estado, isto é, o espaço da liberdade. A sociedade civil, embora não seja o Estado, participa das dinâmicas públicas a partir de outro nível de organização (BUTTIGIEG, 1995, p. 05).

Finalmente, é preciso acrescentar que os atores identificados podem não ser representativos para o SAN como um todo, já que a pesquisa está restrita ao programa de construção de cisternas de água para beber. Além disso, os atores podem apresentar diferentes pesos para a análise do processo de institucionalização.

7.2.1. Sociedade civil

O programa de construção de cisternas para o consumo da primeira água através de tecnologias sociais teve sua metodologia sistematizada pelo conjunto de organizações da sociedade civil que compõe a rede ASA. O P1MC não é implementado pela ASA diretamente,

mas pelas organizações da sociedade civil que compõe a Articulação. São entidades articuladas com a sociedade civil local que já atuam dentro do paradigma de convivência com a seca as responsáveis pela implementação do programa (COSTA e DIAS, 2013). Cabendo à ASA a coordenação e a representação política.

O quadro 16 abaixo destaca as respostas dos entrevistados à pergunta “quais os principais atores que influenciam esse subsistema de políticas públicas?”. As respostas foram filtradas para cada elemento identificado. Dessa forma, o quadro apresenta as falas em que os entrevistados destacaram a participação da sociedade civil no subsistema.

Quadro 15 - resposta entrevistados sobre atores da sociedade civil

Entrevistado 2: Esse desafio era um desafio da ASA, um milhão de cisternas. Eles criaram a OSCIP, AP1MC, para ser uma organização para cumprir com esse desafio, que eles mesmos tinham colocado, e o governo coloca para dentro do Estado
Entrevistado 4: a sociedade civil, a ASA. [...] Quando você fala do Programa Cisternas, você vê que é um programa de movimento social, que veio do Nordeste, que foi implementado num governo de esquerda, dito de esquerda, uma coalizão de centro-esquerda
Entrevistado 5: Eu acho assim, como tem um protagonismo muito grande da sociedade civil, acaba que o médio escalão ali, ele revolve.
Entrevistado 8: A sociedade civil começa.
Entrevistado 9: A primeira diferença do P1MC é que o P1MC é um programa da ASA, da sociedade civil.
Entrevistado 10: Esse conjunto, esse fórum, esse conjunto de organizações, que depois, logo em seguida, passou a ser a Articulação do Semiárido, a ASA. [...] Então houve também uma preparação muito importante, que é muito interessante de ressaltar, que é assim a sociedade civil fez um movimento estruturado, preparado para incidir coletivamente, com qualidade e convencer o outro, o poder público, de que isso aqui era importante, de que tinha uma demanda, de que essa cisterna, essa tecnologia, poderia realmente trazer bons resultados. [...] Eu acho que todos nós fazemos política pública. Organizações da sociedade civil e governo.
Entrevistado 12: A sociedade civil. A ASA surge de um processo de mobilização social das organizações e movimentos do Nordeste.

Quadro produzido pela autora com base nas entrevistas realizadas.

Os entrevistados designam a ASA, enquanto articulação da sociedade civil, como criadora do programa de construção de cisternas e sua sistematização. Ainda, eles destacam que, apesar de ser resultado de um processo de mobilização de movimentos sociais do Nordeste, a ASA é um conjunto de diferentes organizações.

7.2.1.1. A Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA)

Conforme já foi abordado no capítulo 2, “Questão da água: Semiárido, segurança alimentar e nutricional e construção de cisternas”, no final da década de 1990, reuniram-se diversas entidades da sociedade civil para criar a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA). Através da Declaração do Semiárido (1999), publicada em 1999, durante uma conferência

paralela à terceira sessão da Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3), em Recife, a sociedade civil organizada clamou por políticas públicas adequadas ao Semiárido. As propostas para a região possuíam duas premissas: o uso sustentável dos recursos naturais do Semiárido e a quebra do monopólio de acesso à terra, à água e outros meios de produção (ASA, 1999, p. 05).

A ASA é uma rede. A Articulação reúne diversas organizações da sociedade em torno da temática da convivência com o Semiárido. A formação de uma rede permitiu a ampliação da escala de alcance da atuação das organizações. Assim, a rede foi capaz de propor uma alternativa de construção do espaço geográfico para todo o semiárido, ultrapassando as fronteiras comunitárias.

As demandas da ASA organizavam-se em quatro principais eixos. (i) convivência com a seca, (ii) sustentabilidade e preservação, (iii) fortalecimento da sociedade civil e (iv) inclusão de mulheres e jovens no projeto de desenvolvimento. Através desses eixos, a questão da autonomia se fez bastante presente. A ASA destaca o desenvolvimento, com participação da sociedade civil, de soluções sustentáveis para os problemas locais, “para que expressões como ‘frente de emergência’, ‘carro-pipa’ e ‘indústria da seca’ se tornem rapidamente obsoletas, de modo que nossos filhos pudessem trocá-las por outras, como ‘convivência’, ‘autonomia’ e ‘justiça’” (ASA, 1999, p. 8).

Destaca-se o fato de que alguns entrevistados, conforme o quadro 4 abaixo, classificaram a ASA como um movimento social. Essa classificação é particularmente interessante, já que a ASA é uma rede de articulação, não uma organização isolada. Enquanto movimento social, a principal característica seria a capacidade de mobilização e ação coletiva “a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes” (ABERS e VON BUELOW, 2011, p. 53).

Quadro 16 - ASA enquanto movimento social

Entrevistado 1: Assim, eu até chegaria a dizer que eles podem ser vistos enquanto um verdadeiro movimento social.

Entrevistado 4: Mas a ASA, ela dava para ver que ela não era esse ente uno, é uma rede mesmo, com movimentos diversos, imbricados no nosso sistema partidário também, imbricados com comunidades de base, mais ligadas à Igreja Católica, por exemplo. A ASA é um objeto de estudo, ela é bem ramificada, não dá para dizer que ela é isso e aquilo, ela é muita coisa.

[...] Quando você fala do Programa Cisternas, você vê que é um programa de movimento social, que veio do Nordeste, que foi implementado num governo de esquerda, dito de esquerda, uma coalizão de centro-esquerda.

Entrevistado 9: A gente cria a ASA também, sem CNPJ, mas como movimento social.

[...] A gente é um movimento social. É julgado muitas vezes e se autojulga em que medida a gente pode ter virado um executor de política pública. A gente não pode ser isso. O nosso lugar é outro, a sociedade civil. A sociedade civil executou uma política pública. Não o executor do Estado de políticas públicas.

Entrevistado 10: [...] a ASA, como ASA, tem um papel de articulação da sociedade civil, em torno da convivência com o Semiárido.

Quadro produzido pela autora com base nas entrevistas realizadas.

Dentro da Ciência Política, existe um debate sobre sociedade civil e movimentos sociais. Apesar de a literatura de movimentos sociais não ser a temática da dissertação, a presença desse elemento nas entrevistas demanda uma reflexão. A análise do objeto de pesquisa, mudanças políticas e institucionais, não será feita através da base teórica de movimentos sociais; alguns elementos, contudo, serão incorporados para descrever os atores.

A ASA é formada, atualmente, por mais de 3mil organizações da sociedade civil (ASA, 2019). A sociedade civil apresenta-se como *locus* de formação dos movimentos sociais. Baseada na teoria de espaço público de Habermas, a sociedade civil não é o Estado, nem o mercado, nem a esfera privada (ALONSO, 2009). Dentro desse espaço, os movimentos sociais articulam-se.

Parte da literatura destaca que os movimentos sociais possuiriam demandas voltadas à qualidade de vida. Nesse sentido, a etnia (direitos civis, indígenas), o gênero (feminismo) e o estilo de vida (pacifismo e ambientalismo) seriam as bandeiras dos movimentos. A ASA poderia ser incluída nesse tipo de caracterização dos movimentos, já que inclui na sua visão de mundo direitos de povos originários, quilombolas, participação da mulher, ambientalismo, agroecologia e, aproxima-se atualmente, do bem-viver.

Todavia, a ASA não possui demandas restritas à qualidade de vida. A Declaração do Semiárido de 1999 ressalta a questão da terra enquanto um dos entraves para o desenvolvimento do Semiárido, “a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção”. Além disso, as bases sociais da ASA encontram-se nas ligas camponesas e comunidades eclesiais de base, isto é, envolvendo questões sobre a condição de vida e redistribuição de recursos.

Outra corrente, representada pela tríade McAdans, Torrway e Tilly, opõe movimentos sociais ao Estado, ou seja, detentores do poder (membros da *polity*) e desafiantes (ALONSO, 2009, p. 56). Dessa forma, o movimento social é uma interação contenciosa. Contudo, essa abordagem não explica a institucionalização da proposta da ASA, enquanto movimento social, dentro do Estado, isto é, como um programa do governo federal, elevando a disputa para dentro do Estado.

A ASA será tratada como um movimento social. Como destaca o Entrevistado 9, “A gente cria a ASA também, sem CNPJ, mas como movimento social”, e o Entrevistado 1 “eles podem ser vistos como um verdadeiro movimento social”. Esse movimento atua não só no

espaço da sociedade civil, mas também no Estado, tendo em vista a incorporação do programa enquanto um programa governamental e o aumento da porosidade do Estado. Além disso, as demandas desse movimento social incorporam tanto demandas sobre qualidade de vida, quanto demandas sobre a redistribuição de recursos e participação política. Ainda, destaca-se que a ASA, “sem CNPJ”, mantém sua independência política.

7.2.1.2.A Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC)

A Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), conforme já destacado em capítulos anteriores, é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Criada em 2002, mas oficialmente em funcionamento em 2003, a AP1MC possui o objetivo de fazer a gestão física e financeira de projetos de convivência com o Semiárido.

A Lei 9.790 de 1999, que regulamenta as OSCIPs, institui os Termos de Parceria. Esses instrumentos permitem parcerias entre o poder público e as OSCIPs. A cooperação prevista em lei permite que a AP1MC execute projetos relacionados à convivência com o Semiárido. As ações realizadas pela organização são o Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa uma Terra e Duas Águas (P1+2), o Programa Cisternas nas Escolas e o Programa Sementes do Semiárido.

Quadro 17 - Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC)

<p>Entrevistado 2: as cisternas elas entram como uma ação do governo federal em 2003, nessa expectativa de fazer um milhão de cisternas em um momento da vida. Esse desafio era um desafio da ASA, um milhão de cisternas. Eles criaram a OSCIP, AP1MC, para ser uma organização para cumprir com esse desafio, que eles mesmos tinham colocado, e o governo coloca para dentro do Estado, como uma responsabilidade do Estado, prover as famílias de segurança hídrica por meio das cisternas, porque entendeu naquele momento quer era a solução mais adequada.</p>
<p>Entrevistado 5: Então a ASA, a AP1MC, que negociava com o Ministério, ele absorvia também os conflitos internos à rede para poder conversar com a gente.</p>
<p>Entrevistado 9: Esse lugar aqui nosso da AP1MC é um lugar meio que no meio do caminho entre o Estado e a gente [...] é o que garante que as coisas sejam bem-feitas tal como política pública.</p>
<p>Entrevistado 10: a AP1MC, a justificativa da AP1MC, na minha concepção, tem a ver com isso aqui [recursos, gestão, demanda]. Então é preciso ter uma AP1MC porque, nenhuma organização, isso daqui é muito maior que todas as organizações, então é muito difícil para uma organização virar isso aqui [AP1MC]. Ela vai perder a sua identidade. Então é melhor criar uma identidade que dê conta de fazer isso aqui. Só que isso aqui, em algum momento, ele trouxe também um papel político, que é o da coordenação ou direção da AP1MC.</p>
<p>Entrevistado 11: Não existia a AP1MC e a Diaconia emprestou o CNPJ.</p>
<p>Entrevistado 12: Cada estado tem esses dois coordenadores que formam a coordenação nacional. então somos todos coordenadores. Na AP1MC, que é a personalidade jurídica, que executa os programas de cisternas, é que tem um cargo diferenciado. [...] Para poder estar na diretoria da AP1MC, você tem que estar na coordenação da ASA. [...] O MDS estabelecia convênios com a AP1MC, como vários convênios aconteceram com várias organizações em outras políticas. Termos de parcerias, que a AP1MC como uma OSCIP tinha esse caráter também. [...] Administramos a AP1MC como um instrumento que assegura aquilo que politicamente a gente define.</p>

Quadro produzido pela autora com base nas entrevistas realizadas

O quadro 9, acima, destaca as falas das entrevistas sobre a AP1MC. A AP1MC foi criada como um braço administrativo da ASA. Os contratos anteriores a 2002 foram realizados através do CNPJ da Diaconia. Como ressaltado pelo Entrevistado 11, “a Diaconia emprestou o CNPJ”. Todavia, o crescimento do projeto da ASA, inicialmente restrito ao P1MC, revelou a necessidade de criar uma organização para gerir os recursos. Segundo o Entrevistado 10, “é melhor criar uma identidade que dê conta de fazer isso aqui”, isto é, as organizações de atuação local, responsáveis por diversos projetos, não precisariam abrir mão de sua identidade para se tornar uma organização gestora. Nesse sentido, a institucionalização da AP1MC foi resultado de um processo de aprendizado do período em que os contratos eram firmados entre os ministérios e a Diaconia. O Entrevistado 10 coloca que “isso [a Diaconia] funcionou como uma incubadora”.

A criação desse novo ator responsável por firmar acordos com o Estado, é similar com o fenômeno de isomorfismo descrito por Powell e DiMaggio (1983). De acordo com os atores (1983), as estruturas organizacionais das diferentes formas de organizações tendem a se tornar mais homogêneas. Dessa forma, assim como o Estado possui uma burocracia responsável pela administração e gestão de recursos, a ASA, visando cumprir com o desafio de um milhão de cisternas, cria uma estrutura burocrática similar.

A crescente racionalização da vida social não só se reflete nas estruturas organizacionais, como também cria situações de dilema. No caso de uma estrutura de administrativa oriunda de um movimento social, a separação entre o movimento político, da organização de gestão não é óbvia ou automática. Como coloca o Entrevistado 12, “[a]dministramos a AP1MC como um instrumento que assegura aquilo que politicamente a gente define”. A entidade AP1MC é diferente do movimento social, mas a ele vinculada. A confusão entre as fronteiras se intensifica, tendo em vista que, reproduzindo a fala do Entrevistado 10, “o diretor da AP1MC é o diretor da ASA-Brasil. Então isso daqui passa a ser uma coisa só [ASA-AP1MC]”.

Além disso, outra incerteza acerca da estrutura é a sua continuidade. No cenário atual de escassez de recursos, a AP1MC pode reduzir, mas não zerar seus custos de funcionamento. Segundo o Entrevistado 10, os programas criados pela rede ASA e sua estrutura administrativa podem deixar de existir,

ele vai deixar de existir? Se não tem recurso, sim. [...] Então o que é que vai continuar existindo? Na minha concepção é a ASA. A ASA como articulação da sociedade civil, ela vai reunir independente de ter a AP1MC. Ela tem mais chances de se reunir, de continuar discutindo política pública, de continuar discutindo a convivência com o Semiárido. O contrário, não. Porque isso aqui é uma estrutura de gestão

Se a gestão de recursos justifica a criação da AP1MC, a sua falta pode significar a extinção da organização.

7.2.2. Governo federal

O subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido é caracterizado por ser um sistema aberto. A fronteira entre elementos endógenos e exógenos estabelecida foi o envolvimento em alguma atividade que compreenda pelo menos uma das esferas (produção, comercialização, acesso e abastecimento) de alimentos (no caso, a água). Nesse sentido, a intersetorialidade é marcante, isto é, diversos ministérios participam do subsistema – em oposição a sistemas fechados como o caso da saúde.

Diretamente citados no programa de construção de cisternas para primeira água, foram destacados dois ministérios, uma agência reguladora e uma empresa pública: o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Integração Nacional (MI), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

7.2.2.1. Ministério do Meio Ambiente

O Brasil participou ativamente da construção e dos avanços da agenda das Nações Unidas para o meio ambiente (combate à desertificação, biodiversidade, mudança climática, entre outras) a partir da Conferência de Estocolmo em 1972. O país, em busca de renovação de credenciais e de maior participação em fóruns multilaterais, ampliou sua presença nos debates sobre meio ambiente (LAGO, 2006).

O Ministério do Meio Ambiente foi criado em 1992. O Semiárido, dentro da agenda ambiental, possui forte vínculo com a agenda internacional, a partir da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), ratificada pelo Brasil em 1997. O MMA desenvolve, por exemplo, o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil).

Além da desertificação, o Núcleo do Bioma Caatinga (NBC) é vinculado à Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), instância máxima do MMA para a definição de políticas para a conservação e uso sustentável do bioma. Dentro do NBC foi desenvolvido o Projeto BRA/00/21 - Sustentabilidade e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade (VALADARES, 2013).

Dentro do eixo temático de conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais o MMA é bastante atuante no desenvolvimento de programas. Por exemplo, a Demonstrações de Manejo Integrado de Ecossistemas e de Bacias Hidrográficas na Caatinga (BRA/02/G31/1G/A/99 – GEF Caatinga), o Programa de Combate à Desertificação, o Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite e o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (em parceria com o MI) (VALADARES, 2013).

O Semiárido brasileiro é a região do Brasil que mais será afetada pelas mudanças climáticas globais devido ao aumento da temperatura e os riscos de desertificação (MOURA ET AL., 2016). Tendo em vista esse diagnóstico, o Programa Um Milhão de Cisternas recebeu seus primeiros financiamentos do governo através do Ministério do Meio Ambiente, em 2001, apoiando a construção de 501 cisternas (RUANO e BAPTISTA, 2011, p. 120). O compromisso fora firmado em 1999, durante o Fórum Paralelo da Sociedade Civil, que ocorreu durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3). Conforme destacado pelo Entrevistado 11,

O Programa Um Milhão de Cisternas, veja que engraçada a leitura do governo, começou com um projeto do Ministério do Meio Ambiente, que o objetivo era construir 500 cisternas, definir um procedimento metodológico e criar uma institucionalidade.

Nesse ambiente, as organizações da sociedade civil, através da Declaração do Semiárido, não só formam a ASA, mas também logram estabelecer diálogo com o, então ministro do meio ambiente, Sarney Filho.

A entrada da ação de construção de cisternas possuía um componente ambiental. Como colocado pelo Entrevistado 9, “o governo Fernando Henrique reconheceu que era uma proposta interessante. É interessante essa lógica. É uma proposta primeiro do Ministério do Meio Ambiente, porque era uma lógica de lidar com as mudanças climáticas”.

Mais especificamente, o debate dentro da temática das mudanças climáticas era o combate à desertificação. Segundo o Entrevistado 11,

A questão de combate à desertificação e a questão ambiental no Semiárido passam por uma questão de segurança hídrica, onde entra a questão da cisterna. Na família que não tem o desespero para beber água e tem a segunda cisterna, para a produção, avanço do PIMC. Você não imagina a diferença que isso faz na vida de uma pessoa que a perspectiva é poder comer.

Além da melhora nas perspectivas sociais, o acesso à água para beber, num primeiro momento, e para produzir, enquanto continuação do projeto, permite que se criem, na zona semiárida mais povoada do mundo, possibilidades concretas e harmônicas de vida (RUANO e BAPTISTA, 2011).

7.2.2.2. Agência Nacional de Águas (ANA)

A Agência Nacional de Águas⁷¹ é uma agência reguladora criada em 2000 a fim de fazer cumprir a Lei de Águas do Brasil, de 1997. Além de regular e monitorar a utilização do recurso hídrico no país, a ANA coordena e implementa a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)⁷². A PNRH entende que água é um bem de domínio público e que, em situação de escassez, o uso prioritário é para consumo humano e para dessedentação de animais. Além disso, a divisão da gestão do recurso hídrico possui, como unidade, a bacia hidrográfica.

Em 2001 e 2002, a ANA apoiou a construção de 9.169 cisternas. Posteriormente, em 2003 e 2005, a Agência financiou a construção de mais 3.574 cisternas (RUANO e BAPTISTA, 2011). Somando 13.244 cisternas (12.743 da ANA e 501 do MMA), o Entrevistado 2 destaca que esse período de teste significou um rompimento

até 2002, a gente ainda vinha com todas as ações hídricas bastante concentradas na integração, no Ministério de Integração, na área de Desenvolvimento Regional, nas grandes obras hídricas e muito incipiente, de maneira muito incipiente, na ANA e no Ministério do Meio Ambiente, onde foram feitos os convênios iniciais. Mas, acho que, pela primeira vez, se rompe de fato com a ideia do que se vinha trabalhando para o Semiárido.

Após esses investimentos iniciais, a ANA deixou de ocupar lugar central na política. sua participação foi, contudo, fundamental para a consolidação da metodologia do PIMC.

7.2.2.3. Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa)

A Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa) foi criada ainda em 1973, conforme descrito no capítulo 2, e é vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A Embrapa surgiu com o objetivo de modernizar as atividades agropecuárias no Brasil por meio da inovação tecnológica.

Há diversas unidades da Empresa distribuídas no território brasileiro. A descentralização, em 47 unidades, permite que a Embrapa dê suporte e acompanhe os diferentes contextos de atuação. No Semiárido, a Embrapa possui uma unidade em Petrolina (PE). A Embrapa Semiárido possui como objetivo atuar no sistema de produção agrícola típico da região, desenvolvendo alternativas e mirando a sustentabilidade.

⁷¹ Atualmente é chamada de Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

⁷² Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>; Acesso em: 12 de julho de 2020.

Na esteira do documento das Nações Unidas sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015, a Embrapa realizou um relatório, em 2018, com suas contribuições em relação ao objetivo de assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Neste relatório, a construção de cisternas é abordada como uma alternativa sustentável para a região (CAMPANHA, PRADO, *et al.*, 2018).

Segundo o Entrevistado 11, “a Embrapa teve uma evolução muito grande nessa releitura de como redirecionar a pesquisa”. Nesse sentido, a política ambiental mais eficiente é a capaz de criar condições para que os agentes econômicos internalizem os custos da degradação que eles causam (PRADO, PARRON, *et al.*, 2018). A fim de aliar a política ambiental com o acesso à água, a Embrapa (CAMPANHA, PRADO, *et al.*, 2018) destaca a necessidade de desenvolver conhecimento e tecnologias para o adequado manejo e aproveitamento sustentável dos biomas.

A Embrapa desenvolveu soluções tecnológicas para a diversidade de biomas do país. Não há, portanto, tecnologia errada, mas a mais adequada para a formação geológica e climática do ambiente. Dessa forma, a empresa trabalha com manejo de irrigação, barragem subterrânea, cisternas rurais, entre outras.

Destaca-se o arranjo da Convivência com a Seca desenvolvida pela empresa. De acordo com o Entrevistado 7, “na Embrapa Semiárido você tinha uma parte do corpo técnico que utilizava o discurso da convivência”. Esse grupo desenvolveu pesquisas cujo objetivo era aprimorar as soluções alternativas para a região, já que nas condições locais a precipitação acumulada é a única fonte de realimentação dos reservatórios hídricos e o potencial hídrico subterrâneo é restrito e de baixa qualidade (rochas cristalinas) (SIMÕES ET AL., 2018)

As cisternas (SIMÕES ET AL., 2018, p. 58)

por sua importância na dessedentação humana e animal, bem como na produção de alimentos, tem se constituído na principal tecnologia de captação de água para as áreas dependentes de chuvas, da região semiárida brasileira

As pesquisas realizadas pela empresa buscaram reduzir os custos de construção das cisternas, suprir a insuficiência de cobertura das instalações rurais (área de captação).

A Embrapa é um ator técnico de peso, vinculado ao MAPA, que incentiva a construção de cisternas rurais como solução alternativa para o Semiárido. A construção do espaço geográfico Semiárido possui dupla intermediação, a política e a técnica. Se a ASA ocupa o espaço político; a empresa também é ator e constrói o Semiárido.

7.2.2.4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Criado em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a integrar as ações do Ministério de Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família. O novo ministério também assumiu a responsabilidade de grandes programas sociais como o Fome Zero e o Bolsa Família (TAPAJÓS, RODRIGUES e COELHO, 2010, p. 49).

O MDS é o principal ministério para a ação de construção de cisternas de água para beber. Foi o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que incorporou a ação que vinha sendo desenvolvida pela ASA enquanto política pública. O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais, mais conhecido como Programa Cisternas, criado em 2003, dentro do guarda-chuva do Programa Fome Zero, aproximou definitivamente a ASA do Governo Federal (MORTARA, 2017, p. 50).

Dentro do Ministério, há a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável pela pauta de segurança alimentar. Conforme descrito no capítulo sobre o subsistema de políticas públicas, a ação de construção de cisternas é enquadrada enquanto uma política de acesso a alimento e, portanto, segurança alimentar no Semiárido.

O MDS também foi responsável pelo desenho de um novo arcabouço legal para acelerar o processo de implementação do programa cuja característica descentralização se apresentava como um desafio para as políticas públicas. O ministério por ser a estrutura do Estado que recebeu, deu continuidade e ampliou o programa, lidou com as dificuldades de implementar uma política pública em parceria com a sociedade civil e com outros entes federados, descentralizada. Essas dificuldades, quando enfrentadas, geraram aprendizado e inovação por parte do Estado (SANTANA e ARSKY, 2016).

Em 2016, mediante a aprovação da Medida Provisória n. 726, o MDS foi fundido ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), formando, assim, o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). O MDA trabalhou fortemente com a perspectiva da convivência com a seca. Contudo, suas principais ações envolviam as cisternas produtivas, por isso o MDA não está incluído no rol de principais atores. A partir de 2019, através do Decreto n. 9.674, é criado o Ministério da Cidadania através da fusão entre o Ministério do Esporte e do Desenvolvimento Social. Atualmente o MDS encontra-se, portanto, no guarda-chuva do Ministério da Cidadania.

7.2.2.5. Ministério da Integração Nacional (MI)

O Ministério da Integração Nacional (MI) era o órgão central de coordenação das ações na área de segurança hídrica. Como coloca o Entrevistado 2, “até 2002, a gente ainda vinha com todas as ações hídricas bastante concentradas na Integração, no Ministério da Integração, na área de Desenvolvimento regional, nas grandes obras hídricas”. O início de projetos alternativos para o Semiárido não significou, contudo, que o Ministério deixou de participar e propor soluções para a região. Durante o Governo Lula, através do ministro Ciro Gomes, a ideia da Transposição do Rio São Francisco ganhou contornos e o projeto coexistiu com a construção das cisternas (VIANA, 2011).

O MI foi parceiro do Programa Cisternas em 2005 e 2007 (MORTARA, 2017, p. 59). Além disso, durante o Plano Brasil Sem Miséria, foi criado um plano de acesso à água para produção e consumo, o Água para Todos, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional. O Programa Cisternas estava incluído dentro do Água para Todos. Nesse período, o MI também passa a produzir cisternas de consumo; sendo essas, porém, cisternas de polietileno, que não seguiam a mesma metodologia daquelas construídas através de financiamento do MDS.

7.2.3. Canais de comunicação

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi criado, pela primeira vez, em 1993, pelo então presidente Itamar Franco. A criação do Conselho fora uma recomendação do trabalho realizado pelo “governo paralelo”, liderado por Luís Inácio Lula da Silva, e pelo aumento da mobilização da sociedade civil, após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, contra a fome através da Campanha Contra a Fome (MENEZES, 2010, p. 129).

As diretrizes para uma política de segurança alimentar produzidas na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, organizada pelo Consea, não puderam ser adotadas devido à mudança de diretrizes do governo (MENEZES, 2010). Em 1995, o novo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou o Programa Comunidade Solidária (PCS), resultando na extinção de diversos arranjos institucionais relacionados com a temática alimentar e nutricional, entre elas o Consea (SILVA, 2014, p. 27; NASCIMENTO, 2012).

Ainda durante o governo de Fernando Henrique é criado o Projeto Fome Zero, o qual indicava o Consea como uma experiência a ser retomada (NASCIMENTO, 2012, p. 28). Já dentro do marco do Programa Fome Zero, em 2003, no início do governo Lula, o Consea foi recriado pelo Decreto 4.582 e, posteriormente, confirmado pela Lei 10.683. O Conselho em

2007, após a III Conferência Nacional de SAN passou a ter a composição definida por 57 conselheiros, sendo 38 da sociedade civil e 19 ministros. Atualmente, o Consea possui 60 membros, sendo 40 da sociedade civil e 20 do governo.

Segundo o Entrevistado 8, “tem um sujeito, talvez seja um dos sujeitos mais importantes da nossa trajetória, que se chama Consea”. Em uma pesquisa realizada pelo IPEA, em 2012, sobre conselhos, 94% dos conselheiros acreditam que o Consea influencia as políticas do MDS. Já 80% dos entrevistados consideram também que o Consea influencia a própria sociedade civil. Além disso, 100% desses mesmos conselheiros percebem a atuação da sociedade civil como positiva para o desenvolvimento de políticas públicas.

Os dados apresentados confirmam a fala do Entrevistado 9, “o Consea se transforma no maior aliado via governo da gente”. Ademais, para o Entrevistado 12, representante de uma OSCIP responsável pela construção de cisternas, “desde que o programa é assumido pelo governo federal, o locus de discussão, de definição dos recursos para o programa, foi o Consea”. Assim, o Consea se destaca não só enquanto canal de articulação entre governo e sociedade civil, mas também enquanto local de debate sobre a SAN.

7.3. FORMAÇÃO DAS COALIZÕES

A fim de compreender os processos políticos de um subsistema de políticas públicas, o ACF defende a identificação de coalizões de defesa baseadas no compartilhamento de crenças e coordenação de estratégias (JENKINS-SMITH ET AL., 2017, p. 141). A agregação de atores em coalizões pode ser feita após identificar o sistema de crenças de cada ator. Essas crenças, ao apresentar similaridades e algum grau de coordenação, podem, também, ser agregadas (HENRY, 2011).

A pesquisa identificou duas coalizões quanto ao subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido brasileiro, observando o programa de construção de cisternas de acesso à água para consumo humano. As coalizões foram denominadas, conforme a literatura⁷³ que estuda a questão da água no Semiárido, de (i) convivência com o Semiárido (CCS) e (ii) modernização econômica conservadora (MEC)⁷⁴.

⁷³ A tese de Roberto Marinho da Silva (2006), denominada “Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento”, é amplamente citada nas pesquisas sobre políticas de acesso à água no Semiárido. O autor identifica paradigmas, baseado em discursos e ações, que coexistem na região. Assim, optou-se por utilizar os mesmos termos e significados cunhados pelo autor, estando esses já consolidados.

⁷⁴ Dialogando com a dissertação (2007) e tese (2013) de Suely Araújo, a coalizão de convivência com a seca comporta tanto os posicionamentos dos tecnocratas esclarecidos quanto dos socioambientalistas, já a coalizão de

7.3.1. Convivência com o Semiárido (CCS)

A convivência com o Semiárido é o resultado-proposta do pensamento crítico sobre as formas de intervenção realizadas historicamente na região. Dessa forma, a convivência aparece enquanto uma alternativa ao combate à seca e à modernização econômica conservadora que vinham orientando as políticas governamentais (SILVA, 2006, p. 14). O protagonismo inicial das práticas e proposições foi de novos atores sociais e políticos que entram em cena, de forma consistente, na década de 1980.

As alternativas criadas por esses atores foram desenvolvidas em diálogo com os habitantes locais e ganharam espaço dentro do governo federal. Esses atores surgem

apresentando um discurso renovador e comprovando, com seus experimentos, a possibilidade de um desenvolvimento sustentável com base na “convivência com o Semiárido brasileiro”. O Semiárido passa a ser concebido enquanto um espaço no qual é possível construir ou resgatar relações de convivência entre os seres humanos e a natureza, com base na sustentabilidade ambiental, e combinando a qualidade de vida das famílias sertanejas com o incentivo às atividades econômicas apropriadas (SILVA, 2006, p. 26)

Além das organizações da sociedade civil que se reuniram em uma rede de articulação, a ASA, a coalizão de convivência com o Semiárido possui atores pulverizados em diversos órgãos da gestão pública federal. Segundo o Entrevistado 10,

Então você tinha no MDA espaço para a convivência. Eu fiz várias palestras no MDA, porque tinha espaço. As pessoas começaram a ouvir nós da sociedade civil e as universidades. Na Embrapa Semiárido você tinha uma parte do corpo técnico que utilizava o discurso da convivência. Tem esses dois discursos na Embrapa. Ou seja, o discurso da convivência entrava pelo MDA e por parte da Embrapa. O MDS entrou depois quando, sobretudo quando, na política de segurança alimentar e nutricional, o MDS era responsável pelo programa de cisternas. Aí obviamente entrou pelo MDS também. O MDS tinha vantagem de ter uma parte de, digamos assim, não tinha tradição. Então se não tinha tradição, era um órgão novo. Foi criado em 2004. Trazia ali o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional. Então trazia muita coisa nova.

Dessa forma, destaca-se o MDA, o MDS e a Embrapa pelo discurso favorável à convivência presente no médio escalão dos órgãos governamentais. Tendo em vista que a pesquisa analisa a mudança política e institucional na política de construção de cisternas de água para beber, dentro do subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido, a atuação do MDS e da rede ASA foram predominantes.

O quadro abaixo apresenta a aplicação do código de análise, apresentado no capítulo Metodologia. Após o quadro, a descrição da coalizão é seguida por trechos emblemáticos

modernização econômica conservadora aglutina tanto os desenvolvimentistas modernos quanto os desenvolvimentistas tradicionais.

coletados na análise das entrevistas e dos documentos. Em vermelho, foram colocados os tópicos que se alteraram no processo de institucionalização os quais serão melhor abordados no próximo capítulo.

Quadro 18 - coalizão de Convivência com o Semiárido (CCS)

Código	Componente	Crença	Evidências
Deep Core (DC)	DC.1 – visão homem-natureza	DC.1.1 – ecológica	Não estabelecem hierarquia entre o homem e a natureza. Afirmam a necessidade de encontrar soluções harmônicas para a existência do homem e suas atividades e a preservação da natureza.
	DC.2 – visão sobre justiça	DC.2.1 – autonomia	A justiça é vista como a eliminação de opressões sociais. Os principais elementos destacados é a posse da terra, gênero e a pobreza.
	DC.3 – visão sobre o conhecimento	DC.3.1 – horizontal	Conhecimento é construído com a diversidade de atores. Há a valorização dos saberes tradicionais. Elimina a distinção entre aquele que sabe e aquele que aprende.
	DC.4 – visão sobre o papel do Estado	DC. 4.3 – Prover serviços é responsabilidade do Estado, mas por não possuir recursos ou capacidade, atua em conjunto com outros setores da sociedade	O Estado é responsável pela garantia de vida digna para seus cidadãos. Contudo, há espaços em que o Estado historicamente não conseguiu chegar. Com isso, a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil permitiu a penetração do território e alcance da política pública ao interior do Semiárido.
Policy Core (PC)	PC.1 – visão sobre o fenômeno da seca	PC.1.2 – seca como fenômeno natural com forte elemento político.	Destaca-se o fato da seca, apesar de ser um fenômeno natural, possui consequências políticas e sociais.
	PC.2 – visão sobre o poder público local	PC.2.1 – afastamento e desconfiança PC.2.2 – parceria	Principalmente por parte da sociedade civil, o poder público local é descrito como uma elite latifundiária que atua visando a manutenção do <i>status quo</i> na região. As características principais do poder público local são o patrimonialismo e o clientelismo, combinados à violência do coronelismo. ASA lança a campanha “Não troque seu voto por água”.
	PC.3 – participação do setor privado nas políticas públicas de SAN	PC.3.1 – pouca consideração	O fornecimento de acesso à água é uma responsabilidade do Estado. Manifestações contrárias à privatização da água.
	PC.4 – Visão sobre o papel da sociedade civil	PC.4.3 – além funções consultivas e representativas, participa diretamente do processo de criação e execução políticas públicas.	A sociedade civil, ascendente com o processo de redemocratização, passou a atuar não só pressionando o Estado, mas atuando com ele. A crescente participação, de diversas formas, da sociedade civil na administração pública direta ressaltaram a necessidade de regulação dessa atividade. Assim, em 2014, a presidente Dilma Rousseff sancionou a lei nº 13.019/2014, o Marco Relatório das Organizações da Sociedade Civil (MIROSC).

	PC.5 – tipos de solução	PC.5.2 – primazia de tecnologias sociais.	Os projetos e políticas da ASA, do MDS, do MDA e do MMA indicam a preferência pelo uso de tecnologias adaptadas ao semiárido e à sua população. Dentre essas tecnologias incluem-se cisternas de captação de água da chuva para consumo e produção, barragens subterrâneas, cacimbões, cacimbas.
	PC.6 – modelo de gestão de políticas públicas de SAN	PC.6.3 – governança	A proposta da rede ASA para construção de cisternas foi incorporada pelo Estado brasileiro através da Lei 12.873 de 2013. A política é caracterizada pelo amplo envolvimento da sociedade civil e sua atuação em rede.
Secondary Beliefs (SB)	SB.1 – cisterna de polietileno	SB.1.2 – contrário	Durante a vigência do Programa Água Para Todos, cisternas de polietileno surgiram a fim de cumprir a meta de universalização do acesso à água. A coalizão critica o material, método e forma de implementação da política. A ASA lançou a campanha “Cisternas de Plástico PVC, somos contra!”.
	SB.2 – mobilização social	SB.2.2 – instrumento da política pública	A mobilização social é parte da política pública. As entidades executoras locais são responsáveis por essa mobilização. Formam-se comissões municipais compostas por representantes do poder público, sociedade civil, líderes comunitários. A mobilização não só articula a comunidade para a produção da cisterna, mas também possui função de monitoramento social da política pública através dos conselhos.
	SB.3 – Parceiros para execução	SB.3.1 – Estados e municípios SB. 3.3 – organizações da sociedade civil	Coexiste dentro da coalizão a presença dos dois tipos de atores preferenciais para a realização da parceria. Observou-se, com o tempo, dentro do Programa Cisternas, o crescimento da participação de Estados e municípios.
	SB.4 – parâmetros para a seleção das famílias	SB.4.2 – distribuição da população pelo espaço SB.5.3 – critérios Cadastro Único	As organizações da ASA iniciaram a construção de cisternas através do critério geográfico, isto é, proporcional ao número de habitantes. Após o surgimento do Programa Cisternas, critérios técnicos, do Cadastro Único foram adotados.

Quadro elaborada pela autora.

7.3.1.1. Análise *deep core*

No âmbito do *deep-core*, a visão da relação ideal entre homem e natureza é uma relação harmônica (DC.1.1 – ecológica). Destaca-se, nesse sentido, uma forma alternativa de pensar o desenvolvimento, isto é, não enquanto a supremacia do homem sobre a natureza, mas enquanto a harmonia entre atividades econômicas e sustentabilidade ambiental. As relações entre as pessoas e a natureza conciliam o bem-estar do ser humano e o meio ambiente (SILVA, 2006, p. 268).

A relação entre a produção e, por conseguinte, as atividades econômicas e meio ambiente devem ser harmônicas. Nesse sentido, a coalizão questiona o modelo de agricultura e desenvolvimento vigente. Como coloca o Entrevistado 9, “não se convive só com a seca, mas se convive com o ecossistema inteiro”. Assim, uma solução para a região deveria ir “além da preservação e da reabilitação, o manejo racional dos recursos naturais permitiria multiplicar suas funções econômicas sem destruí-los” (ASA, 1999).

Os valores ecológicos da coalizão de convivência com o Semiárido exigem ações que mantenham a coerência de preservação e conservação do ambiente. Dessa forma, conforme destaca o Entrevistado 11,

a convivência é uma lógica que abrange um conjunto de ações. É onde entra o combate à desertificação. Como é que a gente levou toda a condução do processo à desertificação? Você combate a desertificação a partir do momento que você aprende a conviver num ambiente de forma harmônica e sustentável. Para isso, o que eu preciso? Eu preciso ter segurança hídrica, segurança alimentar e segurança energética. [...] Eu acrescentei dois elementos a esse mantra da ASA, porque eles só falam de segurança hídrica e alimentar. Eu botei: hídrica, alimentar, energética e conservação da paisagem e dos serviços. Assim você trata com harmonia ambiental, usando o meio ambiente sem degradar.

A visão de justiça predominante nessa coalizão é a de justiça enquanto autonomia (DC.2.1). Autonomia, nesse caso, não significa apenas liberdade positiva de ação, mas possui sentido emancipatório. Assim, a finalidade da justiça é acabar com a opressão e permitir que as pessoas vivam em sociedade, em condições de igualdade, isto é, sem subordinação.

As políticas até então desenvolvidas para o Semiárido não foram capazes de acabar com a lógica da subordinação. Segundo o Entrevistado 07,

a intencionalidade é emancipatória. Isso é importantíssimo, porque, pela primeira vez, você faz alguma ação no Semiárido brasileiro que não é orientado por práticas políticas que reproduzem simplesmente a subordinação. A emancipação ela é muito clara no discurso, nos documentos da ASA e na prática concreta.

Dessa forma, com base na visão de justiça enquanto autonomia e emancipação das famílias, alternativas foram construídas.

As relações de subordinação estão vinculadas à posse da terra e dos recursos econômicos e naturais dela derivada. Assim, conforme a Carta Política da ASA (ASA, 2006),

a concentração fundiária no Semiárido brasileiro é histórica e constitui-se numa das principais causas da situação de pobreza, miséria e insegurança alimentar da região. Os latifúndios improdutivos, os grandes projetos do agronegócio, as grandes fazendas de gado tradicionais têm reforçado esta injusta estrutura de distribuição de terras. Muitas famílias ainda trabalham em terras alheias ou em minifúndios superexplorados e com terras em péssimas condições de produção, fragilizando sua segurança alimentar e nutricional.

Dessa forma, importantes conceitos e mecanismos de subordinação - como o clientelismo, o coronelismo e o patrimonialismo -, característicos do local, estão relacionados ao desigual acesso e, portanto, sujeição das pessoas aos recursos.

Além disso, é importante ressaltar que a visão de emancipação não é apenas externa à família, ou seja, entre as famílias de pequenos agricultores e grande proprietários. Apesar de necessária a justiça distributiva, a opressão existe dentro dos lares. As relações de subordinação, mesmo que diferentes, estão presentes tanto na esfera pública quanto na esfera privada. A divisão sexual do trabalho e subordinação da mulher são consideradas pela coalizão da convivência também como impedimentos à conquista da autonomia. A Carta Política da ASA (ASA, 2006) coloca, nesse sentido que

Historicamente, a sociedade tem sido estruturada sob relações desiguais de gênero, estando as mulheres numa situação de subordinação e opressão em relação aos homens, nos espaços de decisão, no trabalho, na família e na política. Isso reflete a face de uma sociedade patriarcal, que vê no homem a figura do senhor, com poder de mando e autoridade sobre as mulheres.

A visão de justiça baseada na autonomia e emancipação entende que a construção de um projeto para o Semiárido envolve o reconhecimento das diversas situações de opressão e subordinação. A autonomia enquanto justiça crítica, portanto, as hierarquias sociais.

Os direitos, para essa visão de justiça, são inatos à pessoa humana. Nesse sentido, pensa-se a desigualdade como um problema em si, que merece destaque próprio e desenvolvimento de ações para mitigar os seus efeitos. Essa perspectiva é contrária a ideia que enfatiza a liberdade individual para participar economicamente e adquirir, através dessa participação, o bem-estar.

A coalizão convivência com o Semiárido defende uma perspectiva de que o conhecimento é horizontal (DC.3.1). Nesse sentido, os documentos e entrevistas revelaram a possibilidade de desenvolver em conjunto, isto é, o saber é uma construção de atores sociais, como técnicos, famílias, agricultores, agentes do Estado. Essa virada epistêmica elimina a distinção entre o sujeito que conhece e aquele que aprende.

De acordo com a Carta Política da ASA de 2002 (ASA, 2002), “a sociedade civil do semiárido tem procurado valorizar o conhecimento popular, articulando-o com o conhecimento técnico-científico, gerando as bases para a convivência com o semiárido”. Dessa forma, os saberes tradicionais e locais, mesmo não possuindo status de ciência formal, são tão importantes quanto o conhecimento técnico.

Segundo o Entrevistado 12,

Eu acho que tem um elemento central na ação da ASA e constitutivo do conceito de convivência com o Semiárido que é colocar os saberes e os agricultores e agricultoras

como sujeitos centrais do processo. Não é alguém que vem dizer o que fazer. Mas os próprios agricultores e agricultoras se colocam nessa posição.

A visão de conhecimento defendida é coerente com a perspectiva sobre justiça enquanto autonomia. A partir do momento que o conhecimento não é propriedade de um grupo, mas fruto do desenvolvimento interativo, ele pertence a todos. O ideal de conhecimento horizontal elimina a hierarquia na produção e na posse do saber.

A crença sobre o papel do Estado diz respeito ao nível de interferência estatal na promoção de serviços e bens públicos. Na coalizão de convivência com o Semiárido predomina a visão em que o Estado deve fornecer serviços e bens públicos. Devido à falta de capacidade e ou recursos, o Estado coopera com diferentes setores da sociedade a fim de alcançar seus objetivos (DC.4.3). Nesse sentido, a responsabilidade é do Estado. A atuação, contudo, é compartilhada com outros atores da sociedade, já que chega a um público ao qual o governo não atendia (ASSIS, 2009, p. 64). Essa visão fica clara documento do MMA (MMA, 2008, p. 90), por exemplo,

O papel do Estado, particularmente do governo federal, foi sempre preponderante, seja na abertura de créditos e na concessão de subsídios e incentivos, seja na assunção de construir a infraestrutura requerida para a montagem da base dos investimentos privados. Nem sempre o Estado esteve em condições financeiras e políticas de coordenar as diferentes fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento.

Enquanto os documentos e entrevistas provenientes da gestão pública federal tendem a ressaltar a liderança do Estado, mesmo que sem capacidade e ou recursos, ao realizar o programa, as organizações da sociedade civil, conforme fala do Entrevistado 10 (grifo nosso), adicionam que a política pública não é uma prerrogativa exclusiva do Estado.

Eu acho que todos nós fazemos política pública. Organizações da sociedade civil e governo. **O papel da responsabilidade prioritária é do governo. Não necessariamente de executar a política, mas de fazer com que ela seja executada. Seja pela sociedade civil ou diretamente pelo Estado.** Nas condições que o Estado tem hoje como executor de política, precisa haver uma estruturação maior para que a metodologia da execução deste tipo de política seja assegurada.

Além disso, como coloca o Entrevistado 12, para a sociedade civil o Estado é a sociedade, “porque o Estado somos nós todos”.

7.3.1.2. Análise *policy core*

O primeiro elemento do *policy core* é a visão dos atores, que formam a coalizão, sobre a seca (PC.1.2). A convivência com o Semiárido percebe o fenômeno da seca, conforme o Entrevistado 12 coloca, “a seca em si é um fenômeno natural. Agora os efeitos que ela causa

na população é um efeito político”. Dessa forma, destaca-se que a escassez d’água consolidou uma estrutura em que o recurso, ou seja, a água se torna parte da barganha política regional.

A escassez de um recurso exige, portanto, uma política pública, como coloca o Entrevistado 8 (grifo nosso)

existe uma coisa da ASA que é como ela lida com a seca. Primeiro é **desmistificar essa coisa dos problemas gerados da seca serem problemas só físicos, só naturais**. A ASA ela contrapõe muito isso. Então a gente tem períodos de estiagem, porque a seca é um termo muito trágico, traz consigo muita tragicidade. Ninguém fica com tanta pena das pessoas da Finlândia porque estão embaixo de neve. Na verdade, você tem políticas públicas para lidar com a neve, você tem políticas públicas para lidar com estiagem. Na verdade, o governo brasileiro nunca olhou para esse lugar, seja por desmerecimento das políticas nacionais, ou por interesse das políticas locais. Enfim, deixar as pessoas em situação de pobreza, viver às custas da pobreza alheia. Essa é a questão da seca.

Assim, ao enfrentar os problemas estruturais gerados pelo desigual impacto da escassez e a utilização da água como barganha e recurso de poder, é possível construir um lugar para se viver.

O poder público local é um ator fundamental na compreensão das dinâmicas dos fenômenos políticos, sociais e econômicos do Semiárido. A visão acerca do poder local na coalizão evoluiu ao longo do tempo, passando de desconfiança (PC.2.2) para parceria (PC.2.1). Segundo o Entrevistado 8 (grifo nosso),

Nós, inclusive, **esse é um elemento que depois vai mudar. Mas quando a gente surge, o nosso maior inimigo é o clientelismo, é o poder público**. Todas as comissões municipais não tem o poder público. Depois isso vai virar um problema. Mas é um problema que a gente vai ter que tratar depois. Estou dizendo problema que a gente conseguiu, nós começamos a discutir, nós avançamos com o Governo Federal, Lula, Dilma. **Isso teve repercussão para os estados. Começamos a discutir com os estados. E hoje a gente já consegue discutir com alguns municípios. Mas é importante dizer assim, que o Estado brasileiro tem amadurecido. A estrutura de Estado, além da estrutura de governo. Mas quando a gente surgiu, não dava para fazer isso.**

Principalmente por parte da sociedade civil de atuação local, a desconfiança com o poder público fomentou a busca por alternativas fora da estrutura das prefeituras e órgãos públicos locais.

Quando o MDS iniciou o Programa Cisternas, diversos arranjos foram testados para a implementação. A partir de 2004, em parceria com municípios e, a partir de 2005, com governos estaduais (SESAN, 2004; SESAN, 2005). Esse tipo de arranjo fortalece os entes federados e o Estado brasileiro em questões de capacidade e gestão pública (MORTARA, 2017). Assim, por parte da gestão pública federal do MDS, não foi identificada preferência por um tipo de arranjo, segundo o Entrevistado 1

tem um segundo nível que é o dos parceiros. Eles podem ser Estados, municípios, consórcios públicos ou OSCIPs e ONGs. Se você lê a Lei 12.873, artigos 12 e 11 vai

falar quem são esses parceiros. Esses parceiros eles têm uma tarefa que também é de gerir a coisa, mas num nível que é um pouco mais local, onde a gente não consegue chegar, por que a nossa equipe é pequena. O que regula a relação desse primeiro nível com o segundo são vias de ajustes por meio das quais a gente acerta transferência voluntária. E a via ela varia conforme a própria natureza do parceiro, ou seja, se ele é um ente público ou um ente privado. Ai a gente tem desde convênio, que é o que os entes públicos celebram, até termos de parceria e agora termos de colaboração. Cada uma dessas coisas tem legislação própria.

A expansão do arranjo, contudo, não obteve sucesso ao chegar aos municípios, tendo esse tipo de parceria entre União e municípios sido testada e extinta, conforme coloca o Entrevistado 12

no caso dos municípios já tinha havido uma experiência lá atrás e os municípios eram extremamente incompetentes na execução do programa. E clientelistas. Na base do município é exatamente onde tem a relação de compadrio e do favorecimento de forma mais direta. O prefeito tende, ou o secretário que vai executar o programa, a levar as cisternas para as comunidades onde apoiam o prefeito, apoiam determinados vereadores.

É importante destacar que a visão sobre o poder público local também mudou para a sociedade civil durante mais de uma década da política pública. Ainda existe o elemento da desconfiança. Contudo, existe atualmente um movimento de aproximação com governos estaduais tendo em vista o afastamento do governo federal. Além disso, por parte do MDS, não só a diversificação dos atores era importante para a ampliação do programa e capacitação dos entes da federação, mas também havia pressão política para que eles fossem incluídos na política que vinha alterando a paisagem do seu território.

A visão sobre o papel da sociedade civil defendida pela coalizão considera-a parte ativa das políticas públicas (PC.4.3). Dessa forma, além de funções consultivas e representativas, desempenhadas através do Consea, a sociedade civil participa, inclusive, da criação e implementação de políticas públicas. Segundo a Carta da ASA de 2012 (ASA, 2012, grifo nosso), “[i]sso significa que, para cumprir sua missão, o Estado não pode preterir da **participação forte a ativa das organizações sociais na concepção, na execução e no monitoramento de políticas públicas**”.

De acordo com a Carta Política da ASA de 2002 (ASA, 2002, grifo nosso),

[o] Estado de segurança alimentar no semiárido brasileiro só será sustentável e viável a curto, médio e longo prazos à medida que as ações de superação da fome e da miséria estejam no âmbito de políticas públicas permanentes de educação e estruturação para a convivência com o semiárido brasileiro, tendo como **premissa básica a ampla participação da sociedade civil, na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas** para o desenvolvimento sustentável, promovendo a dignidade e resgatando a cidadania.

A participação da sociedade civil na execução das políticas públicas é, segundo o Entrevistado 5, um diferencial,

[e]ntão uma coisa é você participar das instâncias participativas, é você escutar, é dialogar. Outra coisa é a sociedade civil executar uma política pública. Esse que é o diferencial, além do fato deles terem formulado.

Assim, a visão da convivência reconhece e aceita o papel de executor, como reafirma o Entrevistado 9 (grifo nosso)

o modelo que a gente foi montando, que a sociedade civil brasileira foi montando, é o modelo de que o Estado tem que prover e a sociedade civil tem que fiscalizar. Aqui não. Nós dissemos: **nós queremos executar uma política.**

O modelo de gestão predominante da coalizão de convivência foi classificado como governança (PC.6.3). Essa visão de gestão pública tenta envolver mais a sociedade no ato de governar e reduzir o elemento hierárquico. A rede, nesse tipo de gestão, possui papel fundamental de conectar o Estado à sociedade. Nesse sentido, a ASA, enquanto uma rede de articulação de organizações, de diversos caracteres, cumpre esse papel.

Além da atuação em rede pela ASA, é necessária abertura do Estado, no setor público, para influências provenientes da sociedade. A (re)criação do Consea em 2003 é uma evidência importante. Como coloca o Entrevistado 4 (grifo nosso),

[n]a minha visão, do que eu já li, eu vivi, do que eu participei como burocrata de um pedaço desses governos, foi um laboratório de participação social. Assim, você já começa ali no Fernando Henrique Cardoso com **os conselhos** e alguns mecanismos que vão sendo colocados. Mas, principalmente no governo Lula, **you abre a burocracia, you abre o Estado.**

Nesse sentido, a visão sobre o modelo de gestão é coerente com a visão sobre o papel do Estado.

O tipo de solução proposta pela coalizão é favorável ao desenvolvimento de pequenas obras de infraestrutura, normalmente tecnologias sociais, para captação e armazenamento d'água (PC.5.2). As principais características das propostas são o baixo custo, a participação da sociedade e a sustentabilidade. Segundo a Declaração dos Semiárido (ASA, 1999),

O uso de tecnologias e metodologias adaptadas ao semiárido e à sua população, como ferramentas básicas para a convivência com as condições da região. A universalização do abastecimento em água para beber e cozinhar, como um caso exemplar, que demonstra como tecnologias simples e baratas como a cisterna de placas de cimento, podem se tornar o elemento central de políticas públicas de convivência com as secas.

Além de desenvolver tecnologias para captação de água para beber, a coalizão de convivência ampliou seu alcance com tecnologias de captação para uso produtivo.

Nos documentos também foi ressaltada a importância de propor soluções descentralizadas de acesso à água. Segundo a Carta Política da ASA de 2002 (ASA, 2002),

As experiências promovidas pelas organizações vinculadas à ASA demonstram que por meio da construção de pequenas obras de infraestrutura, de baixo custo, para a captação e armazenamento, construídas a partir da mobilização e participação ativa das comunidades e com o uso de tecnologias desenvolvidas e apropriadas localmente, é possível alcançar a descentralização do acesso à água.

7.3.1.3. Análise *secondary beliefs*

A introdução da cisterna de polietileno através do Água Para Todos, em 2011, gerou um posicionamento técnico explícito por parte da rede ASA (SB.1.2). A ASA lançou, em 2011, a campanha contra as cisternas de polietileno⁷⁵. As críticas ao novo modelo se referem ao seu maior custo e menor qualidade⁷⁶. Segundo o Entrevistado 1, o conflito transcende a sociedade civil, “existe conflito entre os próprios agentes políticos e também entre as burocracias. Por exemplo, o MI. Cara, a gente nem considera muito aquelas cisternas”. A manifestação, contudo, não gerou um posicionamento oficial do MDS.

Apesar de os argumentos utilizados serem de ordem técnica (qualidade do plástico, efeito do calor no material, entre outras), o conflito possuía origem política. Estava em disputa a metodologia de política pública (descentralizada com ampla participação popular) e o projeto de desenvolvimento para o Semiárido.

O principal instrumento para efetivar a ação coletiva para a coalizão é a mobilização social (IB.2.2). Por meio da mobilização das comunidades, agricultores e habitantes do Semiárido, o projeto de convivência é desenhado. Dessa forma, a coalizão é favorável a mobilização social, em parceria da sociedade civil e do Estado. Esse tipo de instrumento é coerente com o modelo de gestão e a metodologia das políticas públicas criadas e executadas pela coalizão. A descentralização é possível devido à mobilização.

A preferência por parceiros para a execução da política pública decorre de características já apresentadas no *policy core*. As organizações da sociedade civil iniciaram o projeto (SB3.3). O MDS, no intuito de envolver e capacitar as entidades da federação, as colocou como parceiras (SB3.1). É preciso destacar que esse é um movimento, o qual pode ser verificado através da distribuição orçamentária, que acompanha as gestões no MDS, desde Patrus Ananias até Tereza Campello.

É preciso destacar que a preferência por parceiros é distinta entre os atores da coalizão. Todavia, isso não se torna um elemento de conflito, isto é, não prejudica a formação da coalizão devido ao crescimento no orçamento. À medida que aumenta o orçamento destinado à

⁷⁵ ASA, <<http://www.asabrasil.org.br/116-acervo/o-candeeiro/830-virgulino-o-adivinhador-de-agua>>. Acesso em: 12 outubro de 2019.

<<http://www.asabrasil.org.br/26-noticias/ultimas-noticias/980-trabalhadores-contra-cisternas-de-pl%C3%A1stico>>. Acesso em: 12 de outubro de 2019.

⁷⁶ <<http://especiais.ne10.uol.com.br/cisternas-da-discordia/poder-gov-vs-ongs.html>>. Acesso em: 15 de outubro de 2019.

construção de cisternas, a entrada de os novos parceiros não reduz a quantidade de recursos disponíveis para os parceiros já consolidados.

Quanto aos critérios de seleção de famílias, eles mudaram conforme a ação foi amadurecendo. As organizações da sociedade civil, antes de adentrarem no âmbito das políticas públicas federais, utilizavam o critério populacional para determinar as comunidades e famílias que receberiam as equipes para a construção de cisternas (SB.4.1). Como coloca o Entrevistado 8,

Nós criamos um conjunto de critérios. É um milhão de cisternas, mas como chegar a um milhão de cisternas? Para onde ir? Onde estão essas pessoas? Então nós fizemos um grande exercício. É um milhão de cisternas, mas um milhão de cisternas em dez estados. Depois de a gente dizer é um milhão de cisternas em dez estados, mas esses dez estados tem percentuais diferentes. A Bahia tem 30%, o Ceará tinha 19, Pernambuco tinha 13, Piauí tinha 9. Hoje são esses números, antigamente os números eram outros. Até chegar em Sergipe que tem 1, 1,9 e tanto e o Maranhão 0,5. Então para cada 100 cisternas são distribuídas assim. E assim nós trabalhamos o nosso critério pela população rural do Semiárido.

A seleção das famílias incorporou, dentro do Programa Cisternas, os critérios do pacote de políticas sociais, identificados pelos entrevistados como critérios do Cadastro Único (SB4.3). Segundo o Manual Operacional de 2018 (MDS, 2018), produzido pelo MDS, os critérios de priorização para atendimento devem seguir a ordem:

- i. Famílias em situação de extrema pobreza;
- ii. Famílias com perfil Bolsa Família;
- iii. Famílias chefiadas por mulheres;
- iv. Famílias com maior número de crianças de 0 a 6 anos;
- v. Famílias com maior número de crianças em idade escolar;
- vi. Famílias com pessoas portadoras de necessidade especiais;
- vii. Famílias chefiadas por idosos.

Dessa forma, buscou-se levar a cisterna e, por conseguinte, o acesso à água para aquelas famílias em maior situação de vulnerabilidade.

7.3.2. Modernização Econômica Conservadora (MEC)

Roberto Marinho da Silva (2006) identifica, além do paradigma de convivência com o Semiárido, outros dois paradigmas presentes nas atuações e discursos políticos para a região: o combate à seca e a modernização conservadora. A primeira já foi apresentada, e confirmada, com características encontradas como sendo a primeira coalizão. As outras duas defendem as

mesmas soluções políticas para a região, ambas baseadas em obras de engenharia hidráulica (açudes, irrigação).

Essa coalizão apresenta, ao contrário da convivência, setores políticos, econômicos e sociais tradicionais no cenário do Semiárido. Assim, muito de sua atuação, pensamento e composição já foram objeto de diversos trabalhos reconhecidos pela literatura, como os de Josué de Castro (CASTRO, 2012), Roberto Marinho da Silva (SILVA, 2006), Manuel Correia de Andrade (ANDRADE, 1973), Tânia Bacelar de Araújo (ARAÚJO, 2004). Os autores convergem ao interpretar que, mesmo através de projetos de desenvolvimento econômico a fim de ampliar e aprofundar as cadeias produtivas da região e superar os efeitos da escassez de água, as novas formas de acumulação de capital, construídas com o apoio do Estado, preservaram as antigas estruturas socioeconômicas e políticas regionais (SILVA, 2004, p. 80). Nesse sentido, esses estudos cunharam termos como “indústria da seca” e “ilhas de modernidade”.

O quadro abaixo apresenta a aplicação do código de análise, apresentado no capítulo Metodologia, para essa segunda coalizão. O quadro é seguido por uma descrição com trechos emblemáticos coletados na análise das entrevistas e dos documentos.

Quadro 19 - coalizão Modernização Econômica e Conservadora (MEC)

Código	Componente	Crença	Evidências
Deep Core (DC)	DC.1 – visão homem-natureza	DC.1.2 – antropocêntrica	Há clara prevalência do homem no uso (econômico) da natureza. Nesse sentido, a própria sustentabilidade possui um viés antropocêntrico.
	DC.3 – visão sobre o conhecimento	DC.3.2 – vertical	O conhecimento é passado através das relações técnico-beneficiário. Dessa forma, mantém-se a distinção entre aquele que sabe e aquele que aprende.
	DC.4 – visão sobre o papel do Estado	DC.4 – Prover serviços é responsabilidade do Estado, mas por não possuir recursos ou capacidade, atua em conjunto com outros setores da sociedade	O Estado é responsável pela garantia de vida digna para seus cidadãos. Contudo, a ação do Estado é complexa e envolve produção direta de bens e serviços, indução do setor privado para a região e suporte e estímulo para o setor privado atuar. Nesse caso, setor privado é visto de forma ampla, incluindo o terceiro setor, organizações da sociedade civil, empresas, cooperativas, isto é, aquilo que não é o poder público direto.
	PC.1 – visão sobre o fenômeno da seca	PC.1.1 – seca como fenômeno natural. PC.1.2 – seca como fenômeno natural com forte elemento político.	Destaca-se os elementos naturais-biológicos do fenômeno da seca, como a concentração das chuvas.

Policy Core (PC)	PC.2 – visão sobre o poder público local	PC.2.2 – parceria	Principalmente por parte da sociedade civil, o poder público local é descrito como uma elite latifundiária que atua visando a manutenção do <i>status quo</i> na região. As características principais do poder público local são o patrimonialismo e o clientelismo, combinados à violência do coronelismo. ASA lança a campanha “Não troque seu voto por água”.
	PC.3 – participação do setor privado nas políticas públicas de SAN	PC.3.2 – preferência para parcerias público-privada	A participação do setor privado é ampla e essencial. Aqui, o significado de setor privado está restrito à participação de empresas e entidades que buscam lucro em suas atividades.
	PC.4 – participação da sociedade civil nas políticas públicas de SAN	PC.4.1 – papel não relevante para o exercício de políticas públicas. PC.4.2 – funções consultivas e representativas.	A sociedade civil é reconhecida como parte importante da região. A sua função, contudo, é ser consultada e representar segmentos da sociedade.
	PC.5 – tipos de solução	PC. 5.1 – Primazia de obras hídricas	As soluções propostas percebem o acesso à água como uma questão de segurança hídrica. Grandes obras hidráulicas predominam. O objetivo é levar água e permitir o desenvolvimento das atividades econômicas.
	PC.6 – modelo de gestão de políticas públicas de SAN	PC.6.1 – Burocrático	A política pública é desenvolvida pela burocracia do governo central, em parceria com outros entes federados e autarquias. A hierarquia decisória existe e concentra poder nos órgãos do governo federal.
	Secondary Beliefs (SB)	SB.1 – cisterna de polietileno	SB.1.1 – favorável
SB.2 – mobilização social		SB.2.1 – importante e desejável, mas não é um instrumento de política pública	A mobilização social é fonte de consulta e representação da sociedade civil. Ela não configura um instrumento de política pública.
SB.3 – Parceiros para execução		SB.3.1 – Estados e municípios. SB.3.2 – empresas públicas e privadas.	Coexiste dentro da coalizão a presença dos dois tipos de atores preferenciais para a realização da parceria. Observou-se, com o Água para Todos, a presença de atores estatais e de empresas públicas e privadas.
SB.4 – Parâmetros para seleção de famílias		SB.4.3 – critérios do Cadastro Único	As diretrizes do programa apontam como critérios aqueles utilizados pelo Brasil Sem Miséria, baseado no Cadastro Único

Quadro elaborado pela autora.

7.3.2.1. Análise *deep core*

A visão sobre a relação homem-natureza é predominantemente antropocêntrica (DC.1.2). A natureza, até mesmo quando preservada, é percebida em termos de atividades humanas. Outro ponto importante dessa visão é a crença na engenhosidade do homem de superar os limites naturais.

Dessa forma, o desenvolvimento econômico é prioritário. O ideal é conseguir conciliar o desenvolvimento com a sustentabilidade no uso dos recursos de forma que a região tenha importância econômica no uso de seus recursos e, por conseguinte, seja possível e desejável a sua preservação. Essa visão está descrita no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido ou PEDSS (MI, 2005, p. 08) analisado, do Ministério da Integração Nacional,

[e]ntende-se a “Sustentabilidade Compartida” como o compromisso da Nação para com a sustentação das atividades humanas no Semiárido, pensada na perspectiva de um processo que não pode estar restrito aos limites dessa região. [...] Por isso, impõem-se vincular a sustentabilidade do espaço territorial semiárido ao resultado de sua balança comercial, sempre e quando a demanda regional deixar de ser atendida pela oferta local.

O conhecimento é percebido pela coalizão como algo externo, possuindo uma clara divisão entre o papel do técnico e daquele que recebe a técnica (DC.3.1). O documento da Embrapa/Embrater, *Convivência do Homem com a Seca* (EMBRAPA-EMBRATER, 1982, p. 35), apesar de possuir diversos elementos favoráveis às estratégias mais próximas à convivência, ainda demonstram a visão sobre conhecimento predominante na coalizão de modernização econômica⁷⁷.

A expressiva abrangência desta Proposta, representada pelo número de beneficiários, o grande contingente de técnicos existentes em toda a área semiárida e a dimensão da equipe a ser mobilizada remetem à necessidade de enfatizar a capacitação dos recursos humanos. De um lado, os agricultores beneficiários, com suas famílias, deverão ser capacitados para implantar e operar os novos equipamentos e instalações incorporados ao processo produtivo e, de outro, os técnicos, das mais diversas instituições, também deverão receber capacitação nos aspectos essencialmente tecnológicos, na metodologia de trabalho, bem como estar conscientes a respeito dos objetivos pretendidos.

Segundo o trecho selecionado, é possível observar a separação entre aquele que recebe o programa e aquele que conhece a tecnologia. Essa divisão entre objeto e sujeito do conhecimento marca a coalizão.

Os membros das coalizões possuem diferentes linguagens. Na coalizão de convivência, além de citar, o que eles chamam de saberes tradicionais, trabalha-se com a ideia de agricultores experimentadores, ao invés de agricultores multiplicadores, ou seja, destaca-se o fato de o experimentador coproduzir o conhecimento, enquanto o multiplicador passa o conhecimento.

⁷⁷ A Embrapa, como citou o Entrevistado 7, é um órgão dividido no qual é possível encontrar tanto atores pertencentes à coalizão de convivência quanto à coalizão de modernização econômica.

O Estado é central na perspectiva da coalizão de modernização econômica. Convivem, nessa coalizão, diversas visões sobre o papel do Estado. De acordo com os documentos e planos analisados, há o reconhecimento de que não cabe ao Estado sozinho promover o desenvolvimento da região. Segundo o PEDSS (2005, p.05), “é preciso que a sociedade se convença de que os novos e necessários esforços reclamados não dependem exclusivamente de iniciativas governamentais e se comprometa com a construção de um novo Semiárido”.

A coalizão prevê o papel de Estado produtor (DC.4.1), isto é, de produção direta nos casos onde não existe interesse ou possibilidade do setor privado assumir. Todavia, em ambientes em cuja atuação do Estado não é possível ou o Estado não é capaz de atuar, ele compartilha responsabilidades, induzindo setores a criarem uma região mais dinâmica economicamente. Dessa forma, predomina, na coalizão, o DC.4.3 em que o Estado possui responsabilidade, mas a capacidade é limitada. Segundo o PEDSS (2005, p.07)

O exame das instituições governamentais indica a necessidade de continuar aliando os papéis de indução e regulação do desenvolvimento às funções complementares de promoção e, até mesmo de execução direta, para os casos em que se constate a impossibilidade de o setor privado assumir responsabilidade diretas.

A maioria das propostas do programa destacam o papel atuação do Estado junto à iniciativa privada. Os projetos de agricultura via irrigação induzem o setor privado a se estabelecer e a produzir a partir do semiárido. O crédito agrícola, instrumentos de apoio às micro e pequenas empresas configuram propostas suporte às atividades econômicas. O Estado exerce, para essa coalizão, antes de um fomentador, produtor, indutor, a função de guia do projeto de desenvolvimento, isto é, seus papéis são definidos “a partir da adequação entre meios e fins, pautada pela relevância do interesse público” (MI, 2005, p.07). Além disso, o Estado transforma o espaço para que esse se torne atrativo para iniciativa privada e, portanto, atividades econômicas tenham condições de se fixar e desenvolver a região.

Apesar de constar nos documentos a mudança de paradigma da velha economia regional, marcada pelo dirigismo estatal, para uma nova economia regional, caracterizada pela co-participação Estado-sociedade, o modelo ainda é marcado pelo forte dirigismo estatal. O Estado está por trás do planejamento, da indução e do financiamento da viabilidade econômica da região.

7.3.2.2. Análise *policy core*

O fenômeno da seca, para a coalizão da modernização econômica, é percebido como um fenômeno primordialmente natural (PC.1.1). Apesar de reconhecer efeitos sociais da

escassez de água gerada pela seca, a coalizão não compartilha uma visão política da seca. O PEDSS (2005, p.34), do Ministério da Integração Nacional, coloca que

[a] carência de água nas ocasiões de estiagem aumenta os riscos de desastres secundários de natureza humana relacionados às convulsões sociais, como a fome e desnutrição, desemprego generalizado e migrações intensivas e descontroladas. Essa carência provoca ainda desastres humanos de natureza biológica decorrentes da redução da resistência imunológica causada pela fome.

Ainda, a coalizão reconhece que a questão da escassez da água é um problema distributivo. Segundo o documento Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido, do MI (MI, 2009, p. 11)

concluiu-se não ser a falta de chuvas a responsável pela oferta insuficiente de água na região, mas sua má distribuição e uma alta taxa de evapotranspiração, que resultam no fenômeno da seca, a qual periodicamente assola a população da região.

Diferentemente da coalizão da convivência com o Semiárido, a ênfase, para a modernização econômica, recai sobre os elementos naturais.

Na visão acerca do poder público local predomina a parceria (PC.2.1). A coalizão de modernização econômica prevê a descentralização do Estado priorizando os entes federados. Assim, o poder público local é tido como parceiro nas políticas públicas destinadas à região.

No resumo executivo da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, produzido pelo MI, em 2012, “nesse processo, atores antes reduzidos ao Estado central passaram a compartilhar suas decisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e organizações não governamentais” (MI, 2012, p.07). Além disso, no quadro comparativo, produzido pelo MI (2005, p.56), entre política regional antiga e a nova, os parceiros passam de “nenhum”, para acrescentar “governo local” e “organizações voluntárias e parceria social”. O quadro é reproduzido parcialmente abaixo.

Quadro 20 - mudanças de paradigma da política regional (MI)

Critério	Política Regional Clássica	Política Regional Moderna
	Organização	
Política de desenvolvimento	De cima para baixo – centralizada	Coletiva e negociada
Tipo de organização	Governo central	Autoridades regionais
Parceiros	Nenhum	Governo local; organizações voluntárias e parceria social
Administração	Simple, racional	Complexa, burocrática
Seleção de projetos	Interna	Participativa

Quadro copiado de MI (2005, p. 56).

Além disso, no discurso de posse de Ciro Gomes como Ministro da Integração Nacional, em 2003, ele convida a participarem de sua gestão os governos locais,

Quero pedir aos prefeitos para estarem disponíveis com a sua crítica, sua participação, com a sua reivindicação. Quero pedir aos senhores governadores uma parceria, sem a qual será impossível tirar a bom termo essa grave e delicada tarefa a que estou me propondo desenvolver⁷⁸.

O setor privado, isto é, as entidades não governamentais que buscam lucro em suas atividades, possui papel central nas políticas públicas para essa coalizão (PC.3.2). De acordo com o PEDSS (2005, p.31), “como as evidências têm mostrado, não cabe deixar que todos esses serviços sejam realizados pelo governo. É necessário obter a participação ativa dos setores privados e não-governamentais”.

Além disso, baseados na nova economia regional, isto é, uma nova forma de enfrentar os desafios regionais por meio da abordagem por cadeias e setores, a coalizão enfatiza o papel do setor privado nesse projeto para o Semiárido (grifo nosso)

Os elementos a seguir caracterizam de forma sintética a nova economia regional: formação e acúmulo de capital social localizado; aglomeração setorial e espacial de micros, pequenas e médias empresas; especialização produtiva; crescimento da importância das atividades exportadoras; ênfase na formação de economias externas, de aglomeração e de escala; combinação de cooperação com concorrência entre empresas; reestruturação do mercado de trabalho, com destaque para a formação da força de trabalho; surgimento das operações de microcrédito como forma de superação das dificuldades de acesso ao financiamento para micro e pequenos empresários; inovação continuada na tecnologia e nas relações de produção e de trabalho; **estímulo e valorização das parcerias entre o estado e a iniciativa privada e entre os próprios empresários.**

Outro setor importante nas políticas públicas é a sociedade civil. A visão acerca deste setor para a coalizão foi particularmente complicada de identificar devido aos próprios documentos. Optou-se por classificar a crença quanto ao papel da sociedade civil como predominante em funções consultivas e representativas (PC.4.3).

A classificação escolhida não significa que a coalizão não reconhece o papel da sociedade civil. Segundo o PEDSS (2005, p.33, grifo nosso)

O que há de mais importante na constituição e na atuação das organizações do "terceiro setor" é que se está diante de instituições de direito privado que prestam serviços de utilidade pública. A missão dessas organizações é de interesse público, como se públicas fossem. Na realidade, tal missão tem assumido duas características principais: a de **atuar em complemento à ação do Estado** ou **suprindo as ausências deste**, em alguns casos, por demanda da própria sociedade.

Nesse sentido, a sociedade civil foi fundamental, atuando como se fosse um órgão público.

Contudo, apesar do reconhecimento, há, para a coalizão desvantagens significativas na participação de organizações não governamentais. De acordo com o PEDSS (2005, p.32) grifo nosso),

Reconhece-se que as ONGs e outras instituições da sociedade civil têm prestado serviço relevante em áreas como as de assistência técnica aos pequenos agricultores e

⁷⁸ <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44393.shtml>>. Acesso em 25 de outubro de 2019.

de preservação e conservação de recursos naturais. Mas essas instituições têm **fôlego curto para a execução de atividades de longa duração**, por não contarem com recursos financeiros suficientes para a manutenção de suas estruturas. A **descontinuidade** de seus projetos tende assim a contribuir para a perda de eficiência de projetos individuais ou de projetos comunitários.

Dessa forma, a coalizão confere grande importância para as organizações na mobilização da sociedade civil, destacando o papel participativo e representativo destas organizações no processo de desenvolvimento. Conforme o PEDSS (2005, p. 33, grifo nosso)

Em outras palavras, as ONGs ainda são uma espécie de elo fraco da cadeia da iniciativa da sociedade, o que se reflete sobre a sua capacidade de conseguir transformações efetivas. Entretanto, estão fortemente assentadas na **capacidade de organizar, mobilizar e promover a participação comunitária**, condições básicas para qualquer política de desenvolvimento regional, que se pretenda inovadora e voltada para a promoção da cidadania.

O modelo de gestão de políticas predominante na coalizão da modernização econômica é o modelo tradicional-burocrático (PC.6.1). Assim, a autoridade é concentrada nos órgãos centrais do governo federal e, como já foi exposto, na parceria com os outros entes federados. A comparação entre a política regional clássica e a nova política regional, feita pelo Ministério da Integração Nacional (2005, p.55) classifica a administração antiga enquanto simples e racional; já a recente enquanto complexa e burocrática.

Diferentemente do projeto de gestão da coalizão de convivência, a gestão, para a coalizão da modernização, é hierárquica e concentrada nos entes estatais. Dessa forma, até mesmo ao envolver a sociedade civil, os órgãos de gestão descentralizada são liderados pelas autoridades locais. O poder de decisão quanto aos destinos dos programas, portanto, não é compartilhado, mas decidido nas instâncias governamentais centrais, envolvendo órgãos consultivos e representativos da sociedade civil.

Um dos grandes braços dessa coalizão é a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Além do superintendente, nomeado pela Gestão Federal, a composição do Conselho Deliberativo do órgão é representativa do modelo de gestão da coalizão de modernização econômica. Destaca-se não só a forte presença de órgãos da gestão pública, mas também de representantes derivados dos órgãos corporativistas. Fazem parte do conselho os governadores dos Estados, os Ministros do Desenvolvimento Regional e da Economia, seis ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo, três prefeitos de municípios de Estados diferentes (indicados pela Associação Brasileira de Municípios, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos), três representantes da classe empresarial de Estados diferentes (indicados pela Confederação Nacional da Agricultura, pela Confederação Nacional do Comércio e pela Confederação Nacional da

Indústria), três representantes da classe trabalhadora de diferentes Estados (indicados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria), o superintendente da Sudene e o presidente do Banco do Nordeste do Brasil.

A coalizão modernizadora prefere enquadrar a questão do acesso à água no Semiárido enquanto uma questão de segurança hídrica. Dessa maneira, enquanto na coalizão de convivência a preferência é dada às alternativas pertencentes ao subsistema de segurança nutricional e alimentar no Semiárido, a modernização econômica prefere obras de engenharia hídrica (PC.5.1).

Nesse sentido, além dos serviços emergenciais sob comando da pauta da defesa civil do Ministério da Integração Nacional, a coalizão lista, em seus documentos, os programas prioritários para a região. Segundo o PEDSS (2005, p.05), o MI

confere prioridade às seguintes apostas: Revitalização da Bacia do Rio São Francisco; Integração de Bacias Hidrográficas; Hidrovia do São Francisco; Ferrovia Transnordestina; Agricultura Irrigada: Agronegócio e Revitalização de Perímetros Públicos; Energia Alternativa: Biodiesel, Gás Natural e Outras Fontes Não-fósseis de Energia; Mineração; e Refinaria da Petrobrás.

Percebe-se o predomínio de grandes projetos que visam integrar a região à produção nacional, ou seja, a solução para o Semiárido corresponde à uma proposta de desenvolvimento primordialmente econômico.

7.3.2.3. Análise *secondary beliefs*

No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, foi criado o Água para Todos a fim de promover acesso à água. Sob controle do Ministério da Integração Nacional, o programa adotou, junto às cisternas tradicionais, a implantação de cisternas de polietileno. A coalizão da modernização econômica se coloca favorável à medida e é responsável pela sua execução (S.B.1.1).

As cisternas de polietileno foram construídas mediante a contratação de empresas privadas pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, empresa pública vinculada ao MI⁷⁹. Segundo a cartilha fornecida pelo Ministério da Integração (MI), o polietileno é uma “matéria-prima atóxica, de alta resistência e durabilidade

⁷⁹ <<https://www.codevasf.gov.br/noticias/2013/codevasf-alcanca-72-mil-familias-do-semiarido-com-cisternas-do-programa-agua-para-todos>>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

especialmente desenvolvida para o contato com água e alimentos, utilizada na fabricação de cisternas”.

Outro argumento utilizado foi a velocidade do processo e a necessidade de aumentar a escala de produção. Segundo o Entrevistado 6 (grifo nosso),

O jeito de fazer cisterna do pessoal da Articulação do Semiárido, essa coisa de cisterna de placa, acaba sendo uma coisa muito artesanal. Tem toda essa vantagem, que você mesma já colocou, de você ter ali uma governança democrática, participativa, colaborativa, o que quer que você queira chamar em que o usuário final, o beneficiário, está participando da política, é super bonito. Lindo e maravilhoso. [...] Você entra com uma política. Uma política que está vindo com uma legitimidade de cima e uma necessidade de cima de que aquilo desse resultado e ganhasse escala. **Como é que você vai ganhar escalar fazendo uma política que você tem que estar sempre consultando as bases e conversando e negociando? Aí você tem que formar mão-de-obra para construir... chegou uma hora que “ah! Não tem jeito, a gente vai ter que partir para as de plástico”.**

A mobilização social para a coalizão MEC é desejável, mas limitada. Na cartilha do MI sobre o Programa Água para Todos, mobilização social é definida como “mobilização de pessoas e instituições”.

Apesar de mencionar participação da sociedade civil nos documentos, neste nível de crenças, a mobilização não é considerada um instrumento de política pública, ou seja, não é através da mobilização social que se constrói ação coletiva (SB.2.1). A mobilização é limitada às organizações da sociedade civil as quais, como foi mencionado anteriormente, possuem espaço consultivo e representativo. A ação coletiva é predominantemente localizada nos órgãos estatais em parceria com a iniciativa privada.

Ainda, os principais projetos da coalizão, como a transposição das águas do Rio São Francisco e a agricultura irrigada, são focos de mobilização social contrárias.

Como consequência das características anteriormente mencionadas (papel da sociedade civil e do setor privado nas políticas de SAN e visão sobre o poder público local), a preferência por parceiros para a execução das políticas públicas concentra-se em Estados e municípios (SB.3.1) e empresas públicas e privadas (SB.3.2). Arranjo que marcou a atuação do MI durante o Água para Todos.

A construção de cisternas de consumo, atividade realizada por ambas as coalizões, possuem diferentes critérios para a seleção das famílias beneficiárias do programa. Predominam, na coalizão de modernização econômica, os critérios técnicos desenvolvidos pelo Brasil Sem Miséria (IB.4.3) combinados por critérios vinculados a interesses políticos (IB.4.1).

O Água para Todos exige que para receber a cisterna de primeira água de polietileno fornecida pelo MI a família precisa (MI, 2013):

1. ser moradora de área rural;

2. estar inscrita no Cadastro Único e possuir renda familiar per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais;
3. possuir atendimento precário por outra fonte hídrica que comprometa a quantidade e a qualidade necessárias para o consumo humano. Para os casos em que o conveniente opte por instalar cisternas em comunidades já atendidas por sistemas de abastecimento, com ligação domiciliar, o conveniente deverá comprovar, mediante laudo técnico, com a devida identificação, que o sistema não possui as condições necessárias para o atendimento;
4. residir em local coberto com telhado adequado. Nos casos em que sejam necessários ajustes na cobertura o conveniente deverá realizá-lá conforme previsto no instrumento legal;
5. não ter sido atendida por outro programa com a mesma finalidade do Água para Todos, na mesma tecnologia apoiada;

Além desses critérios, diversas denúncias conectaram a distribuição do benefício, isto é, da cisterna, com a base eleitoral do então Ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra. Segundo artigo publicado no Correio Brasiliense⁸⁰, apesar da maior necessidade estar na Bahia e no Ceará – repetindo o critério territorial e populacional das organizações da sociedade civil-

Fernando Bezerra e o irmão Clementino privilegiaram Petrolina e região com a destinação de novas cisternas. Clementino e um dos filhos do ministro, o deputado federal Fernando Bezerra Coelho Filho, são pré-candidatos à prefeitura de Petrolina nas eleições deste ano. Enquanto a Bahia, recordista em demandas por cisternas, receberá 11 mil equipamentos de plástico, não há nenhuma previsão de entrega para o Ceará, o segundo estado com maior número de famílias inscritas no Cadastro Único. [...] Conforme o ministério, a distribuição das cisternas é definida pelo comitê gestor do Programa Água Para Todos, formado por diferentes pastas, entre elas a de Integração Nacional. O Cadastro Único indica onde estão as principais demandas. “A demanda de Petrolina que será atendida é de 2.658 cisternas. A decisão de situá-las em Penedo (AL), Montes Claros (MG), Teresina (PI) e Petrolina (PE) se deve ao fato de serem os municípios onde se localizam as sedes regionais da Codevasf.” [...]

Se antes a construção das cisternas era decidida pela comunidade, a distribuição dos equipamentos de plástico passou a ser definida pelos titulares da Codevasf e do Ministério da Integração Nacional, que privilegiam a região de Petrolina.

Finalmente, é preciso destacar que a pesquisa se deteve no mapeamento das coalizões na sua participação e formação no nível federal. Isso ocorre devido ao objeto de pesquisa, institucionalização da ação, mas também devido à uma questão de viabilidade, ou seja, a abrangência da pesquisa aumentaria ao incluir o nível regional e local. Dessa forma, não foram incluídos na identificação empírica da coalizão MEC atores de base regional e local. Ainda que

⁸⁰ Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/01/06/interna_politica,285410/fernando-bezerra-usa-ministerio-para-prestigiarm-base-eleitoral-da-familia.shtml>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

as características já estejam amplamente incorporadas na literatura consultada, é uma limitação da pesquisa.

7.4. ESTRATÉGIAS

Além da característica e delimitação das coalizões, o ACF prevê a categoria estratégia. As coalizões usam diversas estratégias “para influenciar as decisões das autoridades governamentais que afetam as regras institucionais, os resultados das políticas e, eventualmente, os impactos das políticas. Essas decisões retornam ao subsistema de políticas, mas também podem afetar os assuntos externos ao subsistema” (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 144).

A partir das entrevistas, da análise documental e da consulta a acervos de jornais e páginas de diversas organizações foi possível identificar estratégias ao longo do tempo. As estratégias foram compiladas no quadro abaixo. A divisão temporal utilizada é a mesma apresentada no capítulo sobre a metodologia da pesquisa. Ela possui caráter descritivo e analítico e, no próximo capítulo, fundamenta a aplicação do *process tracing*.

Quadro 21 - estratégia das coalizões por período de análise

Período	Convivência com o Semiárido	Modernização Econômica Conservadora
T1 (até 1999)	<ul style="list-style-type: none"> Mobilização das comunidades Construção pulverizada de alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Status quo</i>: defesa de ações emergenciais, da irrigação e de grandes obras hídricas.
T2 (1999 até 2003)	<ul style="list-style-type: none"> Formação da rede ASA Sistematização do P1MC Mobilização política. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Status quo</i>: defesa de ações emergenciais, da irrigação e de grandes obras hídricas.
T3 (2003 até 2010)	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalização e expansão das políticas públicas de convivência com a seca Diálogo entre governo federal e ASA (negociação e coordenação) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Status quo</i>: defesa de ações emergenciais, da irrigação e de grandes obras hídricas. Transposição do Rio São Francisco.
T4 (2010 até 2014)	<ul style="list-style-type: none"> Oposição à cisterna de polietileno Novas negociações com o governo federal Institucionalização do programa e da participação da sociedade civil nas políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Status quo</i>: defesa de ações emergenciais, da irrigação e de grandes obras hídricas. Transposição do Rio São Francisco Cisternas de polietileno

T5 (2015 até 2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Busca por apoio parlamentar e internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuação das obras referentes à Transposição do Rio São Francisco.
T6 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Frente Parlamentar em Defesa à Estratégia não identificada. Convivência com o Semiárido. • Cooperação internacional • Apoio local de governadores e prefeitos 	

Quadro elaborado pela autora com base nas entrevistas, documentos e acervos de jornais.

Durante o capítulo 8, as estratégias serão melhores detalhas e colocadas em contexto. É preciso destacar, nesse momento, a dinâmica na estratégia dos atores. O resultado dessas mudanças é reflexo e reflete alterações na distribuição de recursos orçamentários por parte do governo federal⁸¹.

Além disso, é possível falar na formação da coalizão CCS a partir do T3, ou seja, quando os atores passam a coordenar-se para a execução conjunta do programa. A coalizão CCS conseguiu responder de forma coordenada aos desafios impostos pelo ambiente externo. Dessa forma, no T4, perante a instalação de cisternas de polietileno e perante a possibilidade de institucionalização do programa, a CCS atua como uma coalizão.

Nos últimos anos e períodos, a coalizão CCS não se desmembrou, mas teve dificuldades em enfrentar os desafios externos. Nesse sentido, vale destacar os diferentes níveis de independência para a ação dos diferentes atores. Enquanto a Sesan, como destaca Jenkins-Smith et al. (JENKINS-SMITH ET AL., 2017), por ser parte da burocracia tende a ter posições mais moderadas, a ASA buscou outras alternativas. Esse movimento pode, em alguns anos, significar a expansão da coalizão, tendo em vista a busca por novos parceiros.

A coalizão MEC possui a característica de defesa da continuidade ou da mudança conservadora dos projetos regionais para o Semiárido. Dessa forma, identificou-se uma estratégia inicial de defesa do *status quo*, ou seja, defesa das ações emergenciais, da agricultura irrigada e das grandes obras. Todavia, durante o T3, a coalizão, encabeçada pelo MI no nível federal, logra que o projeto de transposição do Rio São Francisco seja iniciado.

Em T4, durante a vigência do Brasil Sem Miséria, a coalizão é incluída nas estratégias de combate à pobreza e construção de cisternas. Em face à necessidade de universalização do acesso à água para beber, o MI desenvolve um programa de cisternas de polietileno.

⁸¹ Agradeço à professora Luciana Jaccoud que em conversa sobre o projeto indicou-me a importância de analisar o orçamento. Agradeço também ao meu orientador, professor Paulo Calmon, que não só ressaltou a importância em estudar as dinâmicas orçamentárias, como também trouxe a visão de que disputas na sociedade se transferem, muitas vezes, para uma luta no interior no orçamento do Estado.

Os cortes no orçamento durante T6 afetaram as duas coalizões. Contudo, a nível federal não foi identificada a nova estratégia da MEC.

7.5. PARÂMETROS RELATIVAMENTE ESTÁVEIS

Os parâmetros relativamente estáveis incluem (i) os atributos básicos da área do problema e a distribuição natural de recursos, (ii) os fundamentos e valores socioculturais e (iii) a estrutura constitucional básica. Os dois primeiros tópicos foram discutidos no capítulo 2, A questão da água no Semiárido, e mapeados por meio da revisão de literatura e bibliografia disponível sobre o assunto. Nesta subseção será abordada apenas a estrutura constitucional básica.

No Brasil, a Lei nº 11.346 de 2006, institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O art. 2º estabelece que a alimentação saudável é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana. A segurança alimentar e nutricional abrange a ampliação do acesso aos alimentos, incluindo a água enquanto alimento. O quadro abaixo apresenta um resumo dos principais avanços e mudanças constitucionais no período quanto à institucionalização da ação de construção de cisternas de água para beber como política pública do Estado brasileiro.

Quadro 22 - regras e normas quanto à construção de cisternas

Normativa	Conteúdo
Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006	Institui o Sisan (reativando o Consea).
Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010	Assegura o direito humano à alimentação.
Lei nº 12.873 de 24 de outubro de 2013	Cria o Programa Cisternas
Decreto nº 8.038 de 04 de julho de 2013	Regula o Programa Cisternas
Portaria MDS nº 99 de 20 de setembro de 2013	Regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos
Portaria MDS nº 130 de 14 de novembro de 2014	Define os modelos de tecnologias sociais de acesso à água

Tabela elaborada pela autora com base em Santana e Arsky (2016).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão de assessoramento imediato do Presidente da República – criado em 1993, através da Lei nº 11.346, e reativado em 2003 – se torna parte do Sisan. O Conselho é responsável por convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e levar suas propostas ao Executivo. Além do papel institucional de propor, deliberar, o Consea é o local de encontro entre as autoridades estatais, representantes do setor privado e da sociedade civil.

Em 2010, é aprovada a Emenda Constitucional nº 64. A Emenda Constitucional altera o art. 6º da Constituição Federal de 1988 sobre direitos sociais. O texto passa a incluir a alimentação enquanto um direito tal qual a saúde, a educação e a moradia.

Dentro do marco do desenvolvimento da pauta de segurança alimentar e nutricional, o então Ministério do Desenvolvimento Social cria o Programa Cisternas. Após anos de experimentação e sucesso, o programa é instituído pela Lei nº 12.873 de 24 de outubro de 2013. Segundo o Entrevistado 1,

O que a gente fez foi dar corpo para isso e tornar a coisa uma política. o marco legal tem uma grande questão que é central pensar, porque se até ali a gente tinha um certo programa, uma certa política pública, que tinha no máximo esse caráter de política de um governo. Quando a coisa vira lei, é política do próprio Estado brasileiro. Por mais que quem vá fazer a coisa rolar seja um novo e logicamente vai dar uma cara x ou y para essa política.

Nesse sentido, o fato de o Programa Cisternas estar previsto em Lei é uma garantia de continuidade e configura a transformação do programa de governo em um programa do Estado brasileiro.

O Entrevistado 11 também ressalta a importância da política pública se tornar lei,

Eu digo “política pública é por lei, por que eu institucionalizo, por que se quiser mudar, vai ter que passar pelo congresso” [...] O MDA fez tudo por decreto, por causa da pressa. Eu disse “não vai, não existe um programa por decreto. Isso não é uma política. Isso é uma ação de governo, pode acabar a qualquer momento”. Você que é da área de política pública, não adianta ter política pública se quem está a frente não quer olhar para a política pública. A gente não tem ainda no Brasil, mecanismos de cobrança que façam com que uma política pública que está escanceada... só se tiver assim, alguma coisa muito forte, um desastre, uma seca que mate o povo. Então vem o Ministério Público cobrar dessa política pública. A vantagem é que ela já existe.

Dessa forma, a institucionalização da política, na visão dos participantes e gestores, é importante, visto que, ao envolver o Legislativo, aumenta os custos para, na eventual mudança de governo, alterar a política.

Além da Lei nº 12.873, o Decreto nº 8.038, de julho de 2013 regula o Programa. As portarias do Ministério do Desenvolvimento Social dispõem sobre diversos assuntos visando a melhor gestão da política. A portaria nº 99, de 20 de setembro de 2013, estabelece regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos. Já a portaria nº 130, de 14 de novembro de 2014, dispõe sobre a definição dos modelos de tecnologias sociais de acesso à água. A portaria nº 1, de 20 de janeiro de 2014, dispõe sobre o edital de chamada pública e o contrato de prestação de serviços.

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) também produziu instruções operacionais no intuito de padronizar e permitir que a política mantivesse o caráter descentralizado, a transparência e aumentasse a eficiência. A Instrução Operacional nº 1, de 07

de abril de 2014, divulga os modelos de termos de recebimento a serem utilizados pelos parceiros do Programa.

7.6. EVENTOS EXTERNOS AO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os eventos externos ao subsistema identificados pela aplicação do código de análise foram mudanças nas coalizões governamentais, mudanças nas condições socioeconômicas e mudanças em outros subsistemas políticos. As duas primeiras foram agrupadas durante a exposição e análise. Também foram acrescentadas referências de pesquisas já realizadas a fim de dar suporte às evidências encontradas.

A mudança em outros subsistemas lida especificamente com o caso dos órgãos de controle. Considerou-se acrescentar os órgãos na categoria de atores. Ao mesmo tempo em que eles não foram citados como atores relevantes pelos entrevistados quando questionados, eles apareceram nas respostas sobre dificuldades e conflitos no processo. Todavia, como atores estão dentro do subsistema, optou-se por categorizar o controle como um subsistema externo que afeta o subsistema do programa.

7.6.1. Mudanças nas coalizões governamentais e mudanças nas condições socioeconômicas

Durante o período analisado, o país passou por mudanças nas coalizões governamentais. Os reflexos dessas mudanças, no poder Executivo federal, interessam devido à composição ministerial e aos programas de governo, cuja prioridade também muda. De 1999, data de formação da Articulação Semiárido Brasileiro e construção da primeira cisterna em seu nome, até 2019, foram 20 anos, cinco presidentes, cinco partidos, um processo de *impeachment*.

O quadro abaixo resume as coalizões no poder desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso até o governo de Jair Bolsonaro.

Quadro 23 - mudanças nas coalizões governamentais

Categorias/ Presidentes	Fernando Henrique Cardoso II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Michel Temer	Bolsonaro
Período	1997 – 2002	2003 – 2006	2007 – 2010	2011 – 2014	2014 – 2016	2016 – 2018	2019 - atualmente
Partido	PSDB	PT	PT	PT	PT	PMDB	PSL – sem partido

Total de estruturas com status de ministérios⁸²	27	29	37	39	39	27	22
Prioridades⁸³	Gestão e recuperação econômica do país	Segurança alimentar, redistribuição de renda, educação, retomada do crescimento		Combate à pobreza, desenvolvimento econômico, crescimento.		Resgatar a credibilidade, liberalismo econômico, ajuste fiscal, combate à inflação	Combate à corrupção, conservadorismo, liberalismo econômico, ajuste fiscal,
Surgimento colegiados⁸⁴ – participação	9	14		1		N.A.	Decreto 9.759, de 11 de abril, 2019.
MI	Fernando Bezerra	Ciro Gomes e Pedro Brito	Geddel Viera Lima	Fernando Bezerra Coelho	Francisco Teixeira e Gilberto Occhi	Helder Barbalho	Gustavo Canuto e Rogério Marinho ⁸⁵
MDS - Cidadania	N.A.	Patrus Ananias	Patrus Ananias	Tereza Campello	Tereza Campello	Osmar Terra e Alberto Beltrame	Osmar Terra e Onyx Lorenzoni

Quadro produzido pela autora com base em Barbosa (BARBOSA, 2019), MDS, MI, Avelino, Ribeiro e Machado (AVELINO, RIBEIRO e MACHADO, 2017).

7.6.1.1. Mudanças ideológicas

No período analisado, cinco diferentes partidos compuseram a liderança da coalizão predominante no Executivo federal. Se no princípio o PSDB era um partido de centro-esquerda, vinculado à socialdemocracia, o deslocamento do PT para a centro-esquerda empurrou o PSDB para a centro-direita. Nesse sentido, como coloca Arretche, Marques e Faria (2019), uma evidência desse deslocamento, é a pauta de inclusão social cuja centralidade no programa do PSDB reduziu em favor da ação de políticas de promoção de emprego. Assim, houve, na transição democrática de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, uma guinada à esquerda.

Ainda no plano ideológico, após o cumprimento de dois mandatos, o ex-presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores venceram novamente nas urnas, elegendo a primeira mulher presidente do país. Dilma Rousseff, embora parte do mesmo partido, possui perfil e ideias mais alinhadas a um posicionamento desenvolvimentista. Em entrevista para a BBC, Guido

⁸² Dados disponibilizados por Barbosa (BARBOSA, 2019).

⁸³ Baseadas nos discursos de posses presidenciais e em estudos sobre os governos específicos, fontes secundárias. Dentre as fontes secundárias, especifica-se a utilização de Abreu (2014); Giambiagi et al. (2011); Arretche, Marques e Farias org. (2019); Cerro e Bueno (2014); e Diniz e Boschi (2007).

⁸⁴ Dados disponibilizados por Barbosa (2019) e Avelino, Ribeiro e Machado (2017).

⁸⁵ <https://www.cidades.gov.br/ultimas-noticias/12596-rogerio-marinho-toma-posses-como-novo-ministro-do-desenvolvimento-regional>

Mantega, em 2014, diz “a nossa estratégia não é ortodoxa, é uma estratégia desenvolvimentista. É uma estratégia que visa a criar mais empregos, que visa a diminuir as disparidades sociais e de renda – e isso vai continuar”⁸⁶. Ainda que haja discordância quanto a denominação de novo-desenvolvimentista ao governo de Dilma (CURADO, 2017), a trajetória da ex-presidente está vinculada à própria trajetória das ideias de desenvolvimento e do “positivismo gaúcho”⁸⁷, cuja tradição remonta a Vargas, ao PTB e ao PDT. O posicionamento desse governo é, portanto, distinto ao de Lula, implicando maior peso e participação do Estado e preocupação com o desenvolvimento produtivo do país.

Durante o segundo mandato, Dilma apresentou dificuldades em manter a governabilidade e perdeu o apoio do Congresso Nacional. O estopim da crise política foi a finalização do processo de impedimento aberto contra a ex-presidente. Esse momento significava, antes de tudo, a falta de consenso nacional quanto às diversas pautas das políticas públicas (destaque para a política econômica e de proteção social) e governabilidade necessárias para governar no modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão. Assume, em seu lugar, o então vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁸⁸.

Os dois anos de governo de Michel Temer assistiram a crescente polarização política da sociedade brasileira. A divisão entre petistas e antipetistas foi aprofundada e, segundo Samuels e Zucco (2018, p. 48), é a única clivagem partidária significativa no país. Ainda, os autores acrescentam que, apesar dessa divisão apresentar populações semelhantes em termos demográficos, a clivagem pode possuir origem nas disposições antiautoritárias – no caso petista – e autoritárias – o antipetismo – dos eleitores. O antipetismo, para Samuels e Zucco (2018, p. 50), não é uma mera desaprovação do desempenho apresentado pelo PT no governo, isto é, ele não é conduzido pelos escândalos de corrupção ou pelas alegações de incompetência, mas na oposição às mudanças políticas, sociais e econômicas promovidas durante os governos.

Após a guinada à esquerda em 2002, o Brasil presenciou uma guinada oposta em 2018. Nas eleições desse ano, marcadas pela polarização entre PT e anti-PT, Jair Bolsonaro foi eleito presidente. Candidato da extrema direita e militar reformado do Exército brasileiro, Bolsonaro

⁸⁶ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/11/141116_mantega_entrevista_ru>. Acesso em: 12 de março de 2020.

⁸⁷ Termo cunhado pelo professor Jens Hentschke (2015) traça a história das ideias, sua expansão e trajetória na formação do Estado brasileiro, reconstruindo a tradição de Júlio de Castilhos, passando por figuras como Getúlio Vargas e, através do seu legado, se fixando nos partidos políticos de tradição trabalhista.

⁸⁸ Atualmente o partido mudou a sigla para MDB, Movimento Democrático Brasileiro.

se elege com propostas conservadoras em relação às pautas sociais e neoliberais em relação à interferência do Estado na economia.

7.6.1.2. Mudanças programáticas

As mudanças ideológicas também foram acompanhadas por alterações programáticas. Enquanto no segundo mandato de Fernando Henrique os esforços foram canalizados no intuito de consolidar o tripé macroeconômico – composto pela combinação, institucionalizada em 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, de metas de superávit primário (meta fiscal), câmbio flutuante e metas de inflação (ABREU e WERNECK, 2014) – os dois mandatos de Luiz Inácio, apesar de não desafiarem o tripé, acrescentaram outras preocupações. É possível observar esse movimento no aumento de estruturas com *status* de ministério. Fernando Henrique encerrou o mandato com 27 pautas, já Lula encerra seu segundo mandato com 37.

A segurança nutricional e alimentar, como já descrito no capítulo sobre o subsistema, ganha espaço nessa transição. O governo Lula priorizou o combate à fome. No seu governo foi criada a institucionalização da pauta da SAN, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, posteriormente englobado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (também criado no governo Lula), a (re)ativação do Consea.

Além disso, os governos Lula e Dilma foram responsáveis pela expansão da proteção social. Ao longo desse período, os programas passaram englobar diferentes categorias além dos trabalhadores vinculados a contratos formais, como trabalhadores rurais em regime de economia familiar, segmentos de trabalhadores informais urbanos, idosos e deficientes em situação de indigência e famílias em situação de extrema pobreza (JACCOUD, 2019).

De acordo com o Entrevistado 6 (grifo nosso), pela primeira vez no país, são construídas políticas que se direcionam especificamente para a pobreza

o Governo Lula tem essa marca muito forte. O Bolsa Família é uma política que é muito paradigmática, porque, até então, você não tinha uma política, nenhuma política federal, para a pobreza [ênfase]. Você tinha, por exemplo, aposentadoria para, digamos, BPC, benefício de prestação continuado, é para idoso, quem perdeu a capacidade produtiva porque está muito velho e é pobre ou para quem perdeu a capacidade porque tem alguma deficiência. Então, você tem recortes. Agora, olhar para a pobreza, especificamente, não tinha. O que que aconteceu? Era muito difícil isso, inclusive, porque olhar para a pobreza especificamente significa olhar para um moço de 22 anos e uma moça de 18 ou 16, que tem filhos pequenos, que eles têm capacidade produtiva, mas não tem oportunidade, não consegue se colocar no mercado, e transferir renda para essas pessoas. A desculpa, entre aspas, é “por causa das crianças”, mas, no fim das contas, mesmo uma família só com adultos poderia receber o Bolsa Família, em valores menores. **Então é a primeira vez que chega na pobreza, nunca tinha chegado. Foi uma quebra total de paradigma. Foi muito importante.**

A trajetória iniciada com o governo Lula foi aprofundada durante o primeiro mandato de Dilma. Novamente, segundo Entrevistado 6,

ele teve coragem para levar adiante. Isso deixou uma marca muito forte. Não foi a coisa que mais reduziu a pobreza, mas foi a que colocou a pobreza no centro. Quando a Dilma entrou, é uma continuidade. Então você teria que continuar com as políticas sociais, mas ela quis deixar uma marca dela. Eu acho que até se você olha para o logo, o slogan do governo Lula, que era “Brasil um país de todos”, o da Dilma era “País rico é país sem pobreza”. Então eu acho até que foi um olhar mais refinado e mais sofisticado, até porque, qual que era a ideia? A ideia não era olhar a pobreza só de um ponto de vista da renda.

A garantia à renda promovida pela proteção social foi acompanhada pelo princípio distributivo, resultando na redução da pobreza. Entre 2003 e 2014, o país testemunhou a maior redução histórica da pobreza absoluta desde 1976. Além da redução da pobreza, o índice de GINI também apresentou melhoras, com uma redução de 7 pontos percentuais (de 59% para 52%), entre 2002 e 2014 (KERSTENETZKY, 2019). A redução da desigualdade, contudo, foi contestada pela alta apropriação da renda pelo 1% mais rico do país, isto é, apesar de redução da desigualdade no meio da pirâmide social, o topo se distancia cada vez mais (MEDEIROS e SOUZA, 2016).

Apesar dos questionamentos relacionados à redução de desigualdade e à falta de avanço nas reformas tributárias, foi construído, durante os governos do PT, um “pacote de políticas públicas”. Esse pacote, que começou com a valorização do salário mínimo, visava reduzir as vulnerabilidades sociais e aumentou o gasto público com políticas sociais. Segundo o Entrevistado 4, “É o pacote de políticas públicas. Muitas vezes o cara está recebendo Bolsa Família, BPC. Um pequeno agricultor que está recebendo fomento, recebendo assistência de extensão rural, Pronaf. Então o cara pensa: ‘dá para ficar aqui’”.

A presença do Estado como promotor de direitos sociais foi questionada. O processo de *impeachment* e a posterior eleição de Bolsonaro demonstram a retirada do Estado na promoção de direitos sociais. O paradigma do Estado Mínimo é bastante frequente nos discursos do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes. Além disso, os empresários reivindicaram e reforçaram a campanha pela redução do Custo Brasil, demandando a reforma trabalhista, previdenciária e melhora no ambiente de negócios. Esse setor social participou ativamente do processo de impedimento e da eleição de Bolsonaro. A mudança no papel do Estado é acompanhada pela redução de órgãos com *status* ministeriais, de 39 para 22.

Segundo o Entrevistado 12, o novo grupo a assumir a liderança do Executivo federal possui

Uma política ultraliberal. Foge inclusive daquilo que seria razoável. Então a agenda dos programas sociais, de atendimento às pessoas com maior grau de vulnerabilidade, de maior perda de direitos. Não faz parte dessa agenda.

Nesse sentido, direitos sociais, antes incorporados enquanto responsabilidade e dever do Estado, desvinculam-se de suas obrigações.

Modificações na estrutura da administração pública refletem não só as pautas prioritárias, mas as disputas de poder dentro das coalizões do governo (BARBOSA, 2019). De acordo com Barbosa (2019), a fragmentação horizontal ou temática das pautas ministeriais foi bastante praticada nos governos Lula e Dilma. Enquanto no governo FHC as estruturas criadas eram vinculadas às temáticas de infraestrutura e gestão; nos mandatos de Lula e Dilma os incrementos se concentraram em temas sociais. Essa expansão revela as áreas de intervenção prioritárias para a agenda de cada governo.

Durante a gestão do primeiro mandato de Dilma Rousseff, a presidente tentou se libertar do tripé da matriz macroeconômica. No contexto do Plano Brasil Maior e do Plano Brasil Sem Miséria, aumentaram-se os gastos públicos, reduziu-se a taxa básica de juros Selic (12,5% para 7,5 ao ano) e foram promovidas alterações no câmbio. Para Oreiro (2015), Dilma mantém o “desenvolvimentismo inconsistente” herdado de Lula cujo dilema de crescimento entre competitividade externa e controle da taxa de inflação se manifesta. Assim, ora são adotadas medidas para desvalorizar o câmbio em prol da recuperação da competitividade externa; ora desiste-se dessas medidas para reduzir a pressão inflacionária decorrente do próprio crescimento. Essa tentativa de contenção do dilema resultou na manutenção da sobrevalorização cambial e da taxa real de juros elevada, ou seja, perpetuou-se a armadilha câmbio-juros.

Já durante o curto mandato interino de Michel Temer, as prioridades atenderam aos desejos daqueles que participaram ativamente do processo de *impeachment*. Recuperação da credibilidade e da saúde econômica se tornaram centrais à medida que o Estado deveria deixar de atuar de maneira ampla, isto é, restringir-se basicamente à segurança, saúde e educação. As demais atividades e funções, adquiridas pelo Estado durante os governos do PT, passariam a ser compartilhadas com a iniciativa privada⁸⁹.

⁸⁹ Michel Temer, ao assumir, “Ao Estado compete –vou dizer, aqui, o óbvio–, compete cuidar da segurança, da saúde, da educação, ou seja, dos espaços e setores fundamentais, que não podem sair da órbita pública. O restante terá que ser compartilhado com a iniciativa privada, aqui entendida como a conjugação de ação entre trabalhadores e empregadores”. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770780-leia-integra-do-discurso-de-posse-do-presidente-interino-michel-temer.shtml>>. Acesso em 22 de dezembro de 2019.

Além disso, em 2016, aprovou-se a Emenda Constitucional 95 (PEC 241/55), que estabeleceu teto das despesas públicas. O argumento era a existência de uma crise fiscal a qual foi intensificada pela crise política. Contudo, como destaca Peres e Santos (PERES e SANTOS, 2019), além do resultado primário, a Emenda Constitucional 95, de 2016, diminui o tamanho do Estado e reduz o escopo de suas políticas. As despesas primárias foram reduzidas por vinte anos.

Finalmente, Bolsonaro elegeu-se com um discurso bastante direcionado ao combate à esquerda. O conservadorismo nas pautas de costume (gênero, raça, família) acompanhou a diminuição do Estado em relação à sua interferência nas dinâmicas socioeconômicas (combate às desigualdades, à pobreza, pautas sociais gerais).

7.6.1.3. Mudanças quanto à abertura do Estado em relação à sociedade

Outro marco importante em relação ao governo Lula foi a intensificação da criação de mecanismos participativos ou colegiados. De acordo com Avelino, Ribeiro e Machado (2017), o período de 1990 a 2010, no campo da participação, revela uma continuidade incremental, isto é, um aumento significativo dos colegiados, sendo criados, durante o período Lula, 14 novas instâncias. Em 2003, segundo os autores (2017, p.10), foi o ano mais fértil de todos, no qual foram instituídos seis conselhos.

O aumento de mecanismos participativos é um bom indicador da abertura do Estado em relação à sociedade civil. Nesse sentido, durante a passagem dos governos de Fernando Henrique até Dilma, as instâncias foram criadas. A percepção dos atores, durante as entrevistas, confirma essa relação de crescente abertura. Como coloca o Entrevistado 11, sobre a política de construção de cisternas,

eu acho que uma das coisas que permitiu foi a participação da sociedade. A Constituição de 88, você assegurou a participação da sociedade, nas discussões das políticas públicas. Isso foi posto em prática até com Fernando Henrique. Ele começou a colocar isso na prática. Mas o governo de 2003, com Lula, para cá, isso foi muito fortalecido.

Os entrevistados também destacaram o crescente apoio à política de construção de cisternas de água para beber no decorrer dos mandatos desses três presidentes. Segundo o Entrevistado 9,

O Fernando Henrique “ah, é uma ação legal, vamos financiar”, mas a gente estaria até hoje em, sei lá, 50mil cisternas. O governo Fernando Henrique reconheceu que era uma proposta interessante. É interessante essa lógica. É uma proposta primeira do Ministério do Meio Ambiente, porque era uma lógica de lidar com as mudanças climáticas. A gente está voltando muito nisso hoje também. aí tem do Lula para Dilma. Eu acho que na Dilma, a história do Brasil Sem Miséria fica mais clara. O próprio governo: essa é a estratégia. Esse é o nosso discurso para

eles. A gente entra no discurso do governo. Acabar com a miséria, dar dinheiro para todo mundo, todo mundo tem água, todo mundo tem moradia. A gente estava no tripé, digamos: Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida e Cisterna.

Dessa forma, em matéria de institucionalização da política e de receptividade do governo às propostas, de Fernando Henrique até Dilma Rousseff, houve um crescimento expressivo.

Ainda durante o governo Temer, algumas instâncias foram esvaziadas, mas continuaram a existir formalmente e a operar. Como coloca o Entrevistado 12,

porque assim, o governo Temer não mudou a estrutura completa. Ele fez algumas mudanças, mas o que tinha ocorrendo de processos, ele deu continuidade. Ele não deu visibilidade. Deixou isso lá no canto. Era um governo de transição também.

Apenas em 2019, o governo Bolsonaro tentou suspender o funcionamento de diversos colegiados⁹⁰, configurando um posicionamento explicitamente contrário à abertura do Estado em relação à sociedade civil e a um projeto mais amplo de democracia participativa. O Entrevistado 2 destaca que

o governo não tem uma abertura muito grande para as organizações da sociedade civil. Claramente tem uma ideia de que não é uma boa estratégia fazer grandes parcerias com as organizações da sociedade civil. Em função da ASA ter sido uma grande parceira do governo federal dos governos Lula e Dilma, tem-se uma desconfiança e uma tese de que eles trabalham orientados politicamente por outros partidos por outros partidos e por outras ideias que não combinam com o que está vigente hoje.

Logo, percebe-se, quanto à relação Estado e sociedade civil uma trajetória em formato de parábola negativa, ou seja, após um ápice de ampliação, observa-se uma interrupção.

7.6.2. Mudança em outros subsistemas de políticas públicas

As entrevistas realizadas relataram a atuação dos órgãos de controle, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Os atores, representantes da coalizão de convivência com a seca, destacaram o conflito entre perspectivas de políticas públicas e o aprendizado.

A CGU é o órgão de controle interno do Governo Federal. Ela é responsável por atividades relacionadas à defesa do patrimônio público. Além de atuar para a transparência e melhoria da gestão pública, o combate à corrupção são pautas prioritárias do órgão. A CGU é parte importante nas análises dos pedidos de acesso à informação, através da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), e é responsável pelo Portal da Transparência. Além disso,

⁹⁰ Decreto 9.756 de abril de 2019 não entrou em vigor. Ver mais sobre a medida em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Os-movimentos-sociais-e-o-ativismo-no-governo-Bolsonaro>>.

foi criado um canal direto com os cidadãos para manifestações de sugestões, de reclamações e de denúncias.

Já o TCU, é o órgão de controle externo do Governo Federal. Ele trabalha junto ao Congresso Nacional no acompanhamento da execução do orçamento. Assim como a CGU, preocupa-se com a gestão pública no intuito de torná-la mais ágil e efetiva.

De acordo com o Entrevistado 2, os questionamentos dos órgãos de controle se concentraram naquelas políticas realizadas através do termo de colaboração e fomento, isto é, nas formas de repasse e contratos realizados entre Estado e sociedade civil,

Depois, ao longo dos anos, houve uma série de questionamentos do governo, dos órgãos de controle do governo sobre tudo que se fazia com a sociedade civil, não especificamente das cisternas. Foi uma questão mais ampla do Governo Federal das inúmeras parcerias que se passou a fazer da sociedade civil com o Governo Federal em vários órgãos, tanto que depois resultou na Lei 13019. É essa lei que cria o termo de colaboração e fomento. Especialmente nesse campo do desenvolvimento rural, segurança alimentar [...]. A gente teve muito conflito com o TCU, questões muito duras, muito pesadas, programas quase desmontados por conta da atuação dos órgãos de controle.

Já o Entrevistado 4 (grifo nosso), destaca que além do conflito existe um problema maior de desequilíbrio entre o empoderamento dos órgãos de controle perante às diversas burocracias. Nesse sentido, a atuação dos órgãos se torna conflituosa.

Eu não vou falar só das cisternas, mas como um todo. Eu não vou ficar dissertando aqui sobre uma série de problemas que a gente tem na administração pública, sobre o controle ser bastante poderoso, acho que tem que ser mesmo. **Só que a gente tem um desbalanceamento entre gestão e controle.** Isso fica claro no corpo que você tem de controle, externo e interno, respectivamente TCU e CGU, quando você pega o nosso corpo de gestão.

Os conflitos ocorrem devido às diferentes perspectivas sobre gestão de políticas públicas dos atores. Enquanto de um lado o Programa Cisternas busca a gestão descentralizada, o controle ainda possui uma visão clássica e tradicional de política, isto é, centralizada e hierárquica. O Entrevistado 5 (grifo nosso) aponta que

[d]epois a **CGU vem e questiona um aspecto central que é a atuação em rede.** [...] Essa decisão do conselho, que envolve a sociedade civil, não é só do governo. Ela era passada para o MDS. O MDS falava “foi cumprido, beleza”. O que a CGU queria? Ela queria que o MDS fosse lá em todos os lugares e pegasse o dinheiro que foi transferido “50 reais foi para comprar um filtro para as pessoas que estavam na fila tomarem água”, “100 reais para por gasolina no carro para ir até as famílias no bairro não sei qual”. Então assim, ia ter que contratar 40mil pessoas no Brasil inteiro para fiscalizar. Eles não conseguiam aceitar, porque pelo marco legal a transferência tem que ser por meio de um fundo e tal. Enfim, **para eles não interessam se isso está melhorando a política pública,** se está sendo mais barato, se no fim tem realmente prestação de contras. **É muito difícil a relação com eles.**

Embora os conflitos sejam constantes, ameaçando a estabilidade de alguns programas, a interação abriu espaço para o aprendizado. Durante o período analisado foram criadas tanto

capacidades de controle, quanto novas formas de gestão de políticas públicas, sendo essas descentralizadas. Como colocam os Entrevistados 2 e 3 (grifo nosso),

Entrevistado 2: Então, na verdade, **você cria uma capacidade do Estado também para fazer controle**. Controle interno, no caso da CGU, e **reforça muito os outros dois órgãos externos, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público**.

Entrevistado 3: vai ser um aprendizado muito grande, porque **eles estavam acostumados a fazer, o TCU, por exemplo, fiscalização de grandes obras. Agora quando você passa a fazer um trabalho com tecnologia social, com a sociedade civil, apesar do dinheiro ser muito grande, dos recursos envolvidos serem muito grandes, mas era pulverizado. Então eles mesmos vão ter que passar por um processo de aprendizado**.

O desequilíbrio não impediu, contudo, que houvesse aprendizado. Conforme o Entrevistado 4,

Eu acho que os órgãos de controle aprenderam muito. Com essa questão da participação social, com essa questão das políticas sociais que se fortaleceram. Porque ao contrário de uma política industrial enorme, que você vai trabalhar dentro de conglomerados e que passa o recurso, você está trabalhando, muitas vezes, e a gente participou disso, [...], que você tem um recurso desse tamanho, mas que você vai ali e vai chegar a quatro mil reais. Pulverizado.

Além do aprendizado, por parte dos órgãos de controle, destaca-se o aprendizado adquirido pela gestão pública, isto é, pela burocracia do MDS e MDA, diretamente envolvidas com projetos descentralizados e de ampla participação da sociedade civil, e pela própria sociedade civil em operar conforme a lógica do Estado. Como coloca o Entrevistado 4,

a sociedade civil não tem uma consultoria jurídica, não tem. Assina coisas e depois fica... tem que pagar multa, tem que devolver isso. Na boa fé, muitas vezes. A gente também aprendeu, a burocracia de política social, se é que existe isso. Você aprende, “não, é isso aqui”, “não, a gente tem que ter um outro arranjo aqui para o seu fulaninho fazer dessa maneira”. Isso aqui também a gente não pode renunciar.

Outra questão importante foi o resultado atingido, ou seja, a manutenção dos moldes e aspectos centrais do programa. Essa manutenção foi possível devido à aplicação do aprendizado em políticas públicas. Como coloca o Entrevistado 10,

Como eu te disse, um aprendizado para todo mundo. O que é importante nesse programa é que, mesmo com as dificuldades da controladoria ou do tribunal, o programa, esse coletivo, nunca abriu mão da forma de fazer. Conseguiu, por meio das negociações políticas, firmar um modelo, independente do órgão de controladoria dizer “ah, mas isso não pode”. Não, esse modelo tem que ser dessa forma. A família tem que participar sim. A ONG faz assim. Ela compra material, tem que ser dessa forma. A contribuição para a alimentação da família tem que ser dessa forma durante a construção. Isso eu acho que é uma coisa muito rica. O formato e o modelo de construir a cisterna, metodologia, não foi mexida, independente de exigências, de dificuldades de entendimento. Claro que isso deve ter requerido muita disposição de negociação de quem estava aqui na ASA Brasil e na APIMC, como com quem estava no ministério.

Dessa forma, destaca-se a resiliência da metodologia do projeto conquistada através de negociações.

7.7. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO ACF

O objetivo do capítulo foi aplicar o quadro analítico do ACF no caso do programa de construção de cisternas de água para beber. Dessa forma, as principais categorias do quadro analítico foram identificadas e as evidências empíricas foram apresentadas.

Foram identificadas duas coalizões: Convivência com o Semiárido (CCS) e Modernização Econômica Conservadora (MEC). Os atores das coalizões compartilham crenças de políticas públicas (*policy core*). O código construído não é exaustivo no sentido de incluir todas as crenças para o subsistema de política de segurança alimentar e nutricional, já que a pesquisa aborda apenas um programa. Todavia, a partir deste código foi possível apontar as crenças do *policy core* de cada coalizão em torno das quais cada uma se coordena.

Os eventos externos apareceram com bastante relevância nas entrevistas. Dessa forma, a troca de coalizões governamentais e a interferência externa de outros subsistemas foram mapeados. Identificou-se três principais momentos em que as coalizões governamentais influenciaram o programa. A primeira foi a transição entre Fernando Henrique Cardoso e Lula que ampliou elementos já existentes – participação da sociedade civil, preocupação com políticas sociais – e a eles acrescentou a crescente necessidade de enfrentar por meio de políticas públicas as desigualdades sociais.

A troca entre Lula e Dilma, ainda que membros do mesmo partido, alterou o estilo de gestão. Nesse momento, decisões externas – lançamento do Plano Brasil Sem Miséria – refletiram no programa. O segundo mandato de Dilma não foi finalizado. Após a conclusão do processo de *impeachment*, o governo de Michel Temer não enfatizou ou modificou regras para a operação do programa. Os cortes no orçamento, contudo, reduzem os recursos destinados ao programa.

Finalmente, o primeiro ano de governo de Jair Bolsonaro seguiu o movimento iniciado no governo anterior de tentar recuperar a saúde fiscal do Estado brasileiro. Este movimento, contudo, foi acompanhado pela redução da participação da sociedade civil e pelo conflito ideológico do novo presidente em relação às organizações não-governamentais, às políticas sociais e redistributivas, e à região Nordeste.

Além disso, durante o processo de institucionalização, observou-se a forte atuação do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União no controle da execução do programa. A interferência desses órgãos ameaçou a continuidade do programa. O conflito, contudo, foi respondido por meio da coordenação entre os atores da coalizão CCS e a negociação destes com outros atores.

É preciso destacar que as entrevistas e documentos demonstraram que as crenças políticas se alteraram ao longo do tempo. Dessa forma, foi sinalizado, nos quadros resumos sobre as crenças das coalizões, em vermelho as novas crenças.

Este mapeamento é uma visão relativamente estática. O capítulo respondeu quais os fatores que influenciaram a institucionalização do programa: troca de coalizões governamentais, influência dos órgãos de controle, conflito entre as coalizões durante o Plano Brasil Sem Miséria. Todavia, como esses elementos estão relacionados no processo, isto é, como eles explicam a institucionalização, não foi respondido.

O próximo capítulo, mediante aplicação do *process tracing*, busca utilizar os elementos identificados pelo quadro analítico do ACF, baseado no conflito entre coalizões e resultados de políticas públicas, para rastrear os mecanismos subjacentes que apareceram nesse processo de institucionalização; explicando, portanto, como ele ocorreu.

CAPÍTULO 8 – APLICAÇÃO DO *PROCESS TRACING*

A trajetória do programa de construção de cisternas de água para beber no Semiárido, como já foi descrito em outros capítulos, começa enquanto um programa da sociedade civil, descentralizado e com intensa mobilização popular. O programa se transforma em um programa governamental ao ser adotado pelo MDS. A institucionalização enquanto um programa governamental ocorre em 2013, por meio da lei nº 12.873. Para isso, foram necessárias adaptações no nível formal do programa, isto é, na prestação de contas, fiscalização e controle, durante o período. Essas incorporações exigiram da equipe - ministerial e da sociedade civil - o desenvolvimento e aplicação de métodos que fossem coerentes com as exigências e com a implementação descentralizada e participativa características do programa.

A manutenção do modo de gestão e da metodologia original da construção de cisternas de primeira água foi acompanhada por mudanças. Essas mudanças não ocorreram isoladamente. Concomitante a elas, eventos externos e o contexto atuaram. Imersos na estrutura institucional existente, os atores, participantes do programa, possuem agência, formulam estratégias e tentam atingir resultados favoráveis. Esse cenário já é complexo apenas ao identificar os elementos, como foi feito no capítulo anterior. O presente capítulo pretende acrescentar ao que já foi exposto, baseado no ACF, a explicação de como esses fatores se conectam e interagem através do uso de mecanismos causais e da interferência do tempo.

Conforme já abordado durante o capítulo referente à metodologia, a pesquisa cobre um período de vinte anos de existência da ação de construção de cisternas de água para beber. Para a discussão dos resultados é pertinente reapresentar a organização cronológica a partir de características similares apresentadas pelo contexto e pela identificação de mudanças. Conforme quadro abaixo, o tempo foi seccionado em seis períodos.

Quadro 24 - divisão temporal para aplicação do *process tracing*

Movimento	Tempo	Período	Título
Aceleração	T1	Antecedentes até 1999	Construção de alternativas
	T2	De 1999 até 2003	Período teste
	T3	De 2003 até 2010	Consolidação do programa governamental
	T4	De 2010 até 2014	Institucionalização e conflito
Inércia	T5	De 2015 até 2018	Inércia
Desaceleração	T6	2019	Paralisia

Quadro elaborado pela autora

A partir desses períodos, as informações empíricas encontradas serão analisadas e colocadas em contexto, destacando-se tanto os elementos do ACF quanto os mecanismos causais subjacentes ao processo.

8.1. T1 (ANTECEDENTES ATÉ 1999): CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS

Ainda no final do período de ditadura civil-militar, a transição para a democracia foi negociada e a abertura e liberalização do país iniciadas (O'DONNELL e SCHMITTER, 2013, p. 52). Uma característica desse período foi, termo cunhado por O'Donnell e Schmitter, a “ressureição da sociedade civil”. O regime anterior, ao buscar modernizar a economia do país, desequilibrou as contas públicas e construiu estrutura institucional de intensa presença do Estado nas atividades produtivas.

Dessa forma, os primeiros governos tinham a tarefa de estabelecer o regime democrático e estabilizar a economia. A consolidação da democracia, durante o período de transição e início da nova república, foi caracterizada por intensas reformas políticas cujo auge do processo está na Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, que instaurou princípios de liberdades políticas, de expressão, de imprensa e de participação. Contudo, como coloca Diniz (2008, p. 08), houve “o descompasso, entre, de um lado, o robustecimento da democracia e, de outro, a debilidade e desaparecimento do Estado como instituição pública”. Esse desequilíbrio traduziu-se na incapacidade do Estado de fornecer acesso universal aos bens públicos essenciais.

Além de preocupar-se com as instituições políticas, a estabilidade econômica era urgente. Após estabelecer uma nova unidade monetária, a inflação ocupou a agenda governamental. Os mecanismos de controle da inflação, prioridade do primeiro governo de Fernando Henrique, agravaram o cenário de desequilíbrio externo e de crise fiscal. Apenas a partir de 1999 que o país retomaria um processo tímido de crescimento (GIAMBIAGI, 2011, p. 168).

No quadro abaixo, destacou-se os elementos de cada categoria analítica do ACF para o período.

Quadro 25 - período T1 (antecedentes até 1999): construção de alternativas

Eventos Externos
Coalizão governamental: Fernando Henrique Cardoso (socialdemocracia)
Estratégia
<i>Status quo</i> : políticas de combate à seca e de modernização econômica
Atuação local: contra hegemônica

Acontecimentos internos ao subsistema	
1993	Invasão da Sudene
	Criação do Consea
1995	Programa Comunidade Solidária (PCS)
	Extinção do Consea
1997	Política Nacional de Recursos Hídricos
1998	Criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN)
	Criação do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)
1999	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)
	Terceira Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (COP3) em Recife

Quadro elaborado pela autora

Perante a estrutura já consolidada, que visava manter o *status quo* na região, esse período é marcado pelo fortalecimento da agência de grupos sociais diversos, cujo objetivo era a mudança. O contexto de crescente liberalização política favoreceu a formação de movimentos políticos contrários à ordem vigente. A insatisfação com a política econômica ressaltava a necessidade de algum tipo de olhar para a vulnerabilidade social e desigualdade presentes no país.

Argumenta-se que, durante esse período, houve a formação de crença em torno de uma política alternativa para o Semiárido. Esse movimento aliou-se ao mecanismo coletivo de **coordenação** cujo estopim foi a criação, em 1999, da Articulação Semiárido Brasileiro, a ASA (iniciando o segundo período – T2). A crença em formação, que viria a ser chamada de convivência com o Semiárido, somada à crescente interação entre os atores permitiu o compartilhamento dessas ideias. Dessa forma, a atuação local, embora dispersa, ensaiou a formação de uma atuação concertada. A sua concretização ocorreu através da criação de um novo ator, politicamente coordenado, no contexto do Semiárido.

Além de identificar momentos que aproximaram os atores locais, é preciso compreender o que os unificou. Conforme a discussão já iniciada no anterior, a ASA não é um ente uno, cujas bases são homogêneas. É preciso identificar, portanto, ainda os elementos que conferem unidade à Articulação. Esses elementos, presentes no contexto, interagiram com os mecanismos destacados, isto é, a formação de crença e a coordenação, e possibilitaram a convergência de crenças e a formação de uma unidade no Semiárido que se fortaleceria e passaria a disputar espaço político.

O *status quo* do momento estava baseado na combinação das políticas de combate à seca e de modernização. Nesse sentido, tanto a elite agrária tradicional – da pecuária e do algodão – quanto aquela baseada na agricultura irrigada – da fruticultura – tinham seus interesses resguardados. Enquanto o combate à seca fora institucionalizado no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que percebia a seca como uma anormalidade a

ser combatida via acúmulo de águas; a modernização econômica foi institucionalizada na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, que visava superar as condições locais ao diversificar as atividades produtivas (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016).

Embora apresentem-se diferentes, os dois projetos de políticas públicas para o Semiárido foram cooptados pelas elites locais. Com o golpe civil-militar de 1964,

a Sudene ficou submetida às diretrizes da política de integração nacional implementada pelos governos militares. Na ditadura, reforçaram-se as alianças das oligarquias rurais com o Estado. As ações de combate à seca e aos seus efeitos continuaram mediante a concessão de privilégios aos grandes proprietários de terra, mas sob a tônica da modernização econômica conservadora.

Desse modo, observou-se que a criação de uma nova camada institucional não foi suficiente para mudar o funcionamento das políticas na região.

A dependência da trajetória, ou seja, a tendência de reprodução das instituições não foi automática, mas adaptativa. Houve uma reação à tentativa de mudança, configurando a “fagocitose” da nova estrutura no contexto em que já predominavam regras.

Com a redemocratização, em 1985, o governo federal criou o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste cujo objetivo era a unificação e a reestruturação dos projetos até então executados. Pela primeira vez, as organizações da sociedade civil e pequenos produtores rurais foram convidados a participar da elaboração de um plano para o Nordeste⁹¹ (PEREIRA, 2016), criando o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)⁹², o Programa de Apoio à Organização de Pequenos Produtores Rurais do Nordeste – Programa São Vicente⁹³ e o Projeto Padre Cícero⁹⁴. Nessas iniciativas já é possível observar a ideia de extensão rural e do uso de tecnologias sociais; incluindo, por exemplo, a construção de cisternas individuais.

A década de 1990 começa com uma grande seca. Os grupos que já trabalhavam com a organização rural (comunidades eclesiais de base, extensão rural, ligas camponesas, sindicatos rurais) encontravam-se mobilizados. Em 1993, diversos motivos levam esses grupos a invadir a sede da Sudene, em Recife. Segundo o Entrevistado 8 (grifo nosso),

⁹¹ Anterior a esse movimento, notificou-se nos estudos sobre a região apenas um momento em que houve uma interação Estado-sociedade civil clara e com resultados políticos: em 1958, quando diversos segmentos sociais, elites agrárias, políticas e intelectuais, Igreja Católica presente nas comunidades, sindicatos rurais e Ligas Camponesas pressionaram o governo Juscelino Kubitschek, resultando na criação da Sudene (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016).

⁹² Criado em 1986 pela Lei nº 7.499, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7499.htm>.

⁹³ Apoio a projetos comunitários, suporte técnico e financeiro aos pequenos produtores rurais (PEREIRA, 2016).

⁹⁴ Criado em 1988, disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/01.pdf/view>>. Objetivo era construir infraestrutura hídrica para ampliar a oferta de água para pequenas propriedades rurais.

Invade a Sudene. Mas por que invade a Sudene? Porque tem um caso específico que acontece. Fazia cem anos que a gente não tinha casos de cólera. Nós tivemos casos de cólera em 93. Aqui morreram mais de 100mil pessoas aqui. Vítimas incluído de cólera com a seca. Não só isso, 93, Recife principalmente, você tem aumento da população, da questão de roubos, furtos, violência. **Tudo vítima da história da seca.** Você tem, vamos lembrar que 93 muitas coisas estão acontecendo, tem alguns elementos que ajudam. A gente fala da invasão da Sudene, mas alguns elementos estão acontecendo para além disso. Um elemento que eu acho que não pode perder de vista em 93, que está acontecendo, **é a Primeira Caravana da Cidadania do Lula**, que entra, inclusive, **começa pelo Vale do Jequitinhonha**. Dá visibilidade para o Vale do Jequitinhonha, que vem fazendo, inclusive, esse debate da seca, esse debate que é um elemento que normalmente não aparece. Então 93 foi uma efervescência, ou seja, tem todo um movimento que se avalia que o Lula poderia ganhar em 94, a esquerda está em ascensão. **Tem um ambiente propício para essa história.** A partir de 93 a gente começa a discutir, desde o início da década de 80 que vai acumulando esse conjunto de coisas, **em 93 começa a discutir a perspectiva da convivência com o Semiárido.**

Os atores entendem, em 1993, que era preciso discutir uma alternativa política para a região ao sistema federal em que o Ministério da Integração Nacional era o principal responsável pela infraestrutura hídrica e o Ministério do Meio Ambiente, através da Agência Nacional de Águas, regulamentava o uso do recurso (PEREIRA, 2016). As crenças em torno da convivência e da sustentabilidade começavam a se coordenar.

No final da década, em 1998, é criado o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) através de um empréstimo com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário (FIDA). Esse projeto acrescenta à construção de cisternas, barragens subterrâneas, a perspectiva de assistência técnica baseada na agroecologia (PEREIRA, 2016; SPÍNOLA, 2019).

Em 1999, durante a 3ª Conferência das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, organiza-se um fórum paralelo da sociedade civil. As diversas organizações do Semiárido, através da Declaração do Semiárido, criam a Articulação Semiárido Brasileiro e lançam o desafio de construir um milhão de cisternas, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). Além disso, expõe-se uma cisterna no centro da cidade durante a Convenção, apresentando-a como política alternativa de acesso à água e combate à desertificação.

8.2. T2 (1999 – 2003): PERÍODO TESTE

Havia ainda um teste para a consolidação da democracia, a vitória, pela oposição, e a troca de governo. No final desse período, o candidato da oposição, do Partido dos Trabalhadores, assume o cargo de Presidente do país.

A figura abaixo apresenta os principais elementos encontrados para as categorias do ACF nesse período.

Quadro 26 - período T2 (1999 – 2003): período teste

Eventos Externos	
Coalizão governamental: Fernando Henrique Cardoso (socialdemocracia) e eleição de Luis Inácio Lula da Silva (democracia participativa)	
Estratégia	
<i>Status quo</i> : políticas de combate à seca e de modernização econômica	
Atuação local: contra hegemônica por meio da criação e consolidação da rede ASA e da proposta do PIMC. Consegue firmar os primeiros contratos entre os órgãos do governo (MMA e ANA) e a Diaconia (então representante da rede ASA).	
Acontecimentos internos ao subsistema	
1999	COP3 Declaração do Semiárido: lançamento do desafio Um Milhão de Cisternas e criação da rede AS
2000	GT Cisternas para desenhar o PIMC Contrato entre Diaconia e MMA
2001	Contrato entre Diaconia e ANA
2002	Criação da APIMC que passa a operar apenas no ano seguinte
2003	Recriação do Consea Programa Fome Zero MESA

Quadro elaborado pela autora.

Argumenta-se que, nesse período, foram ativados mecanismos de **negociação** e **aprendizado**. A adoção, pelo novo governo eleito em 2002, da política de construção de cisternas pela sociedade civil não foi automática. A negociação, entre sociedade civil e o novo governo, iniciou ainda durante o período de campanha eleitoral e foi mediada por **articuladores políticos**. Além disso, a fim de implementar uma política pública em parceria com o governo nacional, adaptações foram necessárias. Nesse sentido, observou-se a diferença entre as lógicas operacionais e o papel social no contato entre agentes públicos do governo federal e organizações da sociedade civil, diferença que acompanharia toda a trajetória da política. Esse encontro de distintas entidades sociais, com o intuito de promover acesso à água no Semiárido, através da construção de cisternas, é, portanto, acompanhado por intenso aprendizado e constantes negociações.

As organizações da sociedade civil precisaram reforçar o mecanismo de **coordenação** e solucionar conflitos internos a fim de consolidar sua proposta de programa. Esse processo foi marcado, durante o T2, marcado pela tomada de decisões internas, pela **criação da APIMC** e pela definição do que mantinha unida uma Articulação composta por membros tão diversos.

O Estado, por sua vez, tornava-se mais permeável à presença e às demandas da sociedade civil (processo iniciado por Fernando Henrique e aprofundado por Lula). Os contratos estabelecidos através do MMA e da ANA serviram como período teste para a ASA, permitindo a sua adaptação às necessidades legais para atuar em nome do poder público.

Em 1999, durante a COP3, em Recife, a sociedade civil **pressiona** o governo e logra um contrato com o Ministério do Meio Ambiente. Segundo o Entrevistado 8 (grifo nosso), esse contrato é resultado de pressão exercida pela sociedade civil.

Nós apresentamos uma ideia. A gente apresentou isso na COP3 onde o Brasil não tinha apresentado *porra* nenhuma, onde tinha seca e tudo. O governo se sentiu pressionado. Por se sentir pressionado, resolveu apoiar uma ação, via Ministério do Meio Ambiente e a ANA. **O governo, na verdade, por que que ele topou? Porque ele estava pressionado.**

Ainda assim, como destacou o Entrevistado 9,

O Fernando Henrique “ah, é uma ação legal, vamos financiar”, mas a gente estaria até hoje em, sei lá, 50mil cisternas. O governo Fernando Henrique reconheceu que era uma proposta interessante. É interessante essa lógica. É uma proposta primeira do Ministério do Meio Ambiente, porque era uma lógica de lidar com as mudanças climáticas. A gente está voltando muito nisso hoje também.

Após o contrato com o MMA, outro contrato foi firmado com a ANA.

A legislação exige, contudo, que, para estabelecer contratos de repasse com o governo federal, a sociedade civil deve possuir o *status* jurídico de organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Quando os primeiros contratos – estabelecidos com o MMA e com a ANA – foram firmados, a ASA era uma rede de articulação, um movimento social; não possuía, portanto, CNPJ. Nesse período de testes, a Diaconia, uma organização de identidade cristã, assumiu os contratos, servindo como uma espécie de incubadora (comparação sugerida pelo Entrevistado 10).

A dimensão adquirida pelo P1MC exigiu a criação de uma personalidade jurídica própria da ASA a fim de celebrar os convênios com o governo federal. Esse foi um dos três debates internos enfrentados pela ASA nesse período. Segundo o Entrevistado 8, houve intenso debate interno às organizações quem compunham a ASA quanto à criação de uma OSCIP, a AP1MC.

Não tinha Associação. Em 2002, resolveu construir. Em 2003 construímos. Teve um debate mais demorado e tal, porque, imagina, a nossa tradição é de esquerda. Então movimento sindical, as ONGs, não sei o quê. Quando se discutiu a AP1MC, a AP1MC era uma categoria que era uma OSCIP. Só que OSCIP era uma “invenção” do Fernando Henrique. Aí nosso povo achava que aquilo dali era [som] [risos]. As ONGs, tudo bem, mas OSCIP... tinha uma legislação específica para OSCIP, tem uma lei inclusive que trata disso. Enfim, a gente venceu isso internamente esse debate, mas sofremos muito.

Dessa forma, o embate possuía as opções (i) continuar sem a personalidade jurídica, operando através de OSCIPs participantes da ASA e (ii) criar uma personalidade jurídica própria. Optar pela primeira significaria limitar o crescimento do programa, estando este sempre restrito à capacidade das organizações locais as quais possuíam outros programas e prioridades, ou seja, queriam participar da construção do P1MC e da ASA, mas sem limitar-se

a isso. Já a segunda decisão permitiria que a ASA possuísse uma estrutura burocrática própria cujas principais vantagens seriam melhoras de gestão e continuidade para o programa. Os motivos ideológicos, provenientes de grupos sociais com tradição de atuação mais à esquerda do espectro político, foram discutidos internamente à Articulação. A coordenação entre os atores concertou uma solução em prol da participação ascendente da ASA na formulação de políticas públicas para o Semiárido e, por conseguinte, nos rumos do Semiárido.

Além da criação da APIMC, a coordenação da ASA foi testada internamente novamente ao firmar o primeiro contrato com a FEBRABAN. O segundo debate interno também possuía motivação ideológica a qual reaparece perante a possibilidade de receber financiamento da federação dos banqueiros, isto é, da federação nacional do poder financeiro. Segundo o Entrevistado 8,

primeiro como criamos uma OSCIP? Isso foge do nosso debate. Essa é uma primeira situação. Isso foi um parto, mas foi um parto pequeno se comparado quando [pausa] fazer o nosso primeiro projeto com a FEBRABAN, federação dos banqueiros. Porra, nós somos de esquerda! Como é que a gente vai fazer nosso trabalho com o banqueiro? O maior inimigo, o capital representado. Então, nós fomos, na verdade, nós fomos amadurecendo, não sei se é isso, mas na porrada [risos].

Em 2002, Lula é eleito para presidência da República. Ao entrar em contato com Fernando Henrique, segundo o Entrevistado 8, o ex-presidente colocou “A gente executa e depois que o Fernando Henrique fala “vocês elegeram o sr. Presidente, o presidente de vocês, agora lida com ele”.” Dessa forma, novas negociações iniciaram durante o período de transição entre os governos.

A fim de negociar diretamente com o novo presidente, as lideranças da ASA, naquele período, realizaram uma verdadeira caça por um momento para falar e apresentar o projeto a Lula. Ainda que a história tenha diversas versões, é preciso ressaltar a presença de dois articuladores políticos que facilitaram o contato: **Frei Betto e José Graziano**.

O primeiro já estava em contato com a ASA, que vinha entregando documentos do programa para diversas autoridades políticas, e articulou o contrato com a Febraban. Frei Betto era também membro, representante da sociedade civil, do núcleo de trabalho do Fome Zero. Segundo o Entrevistado 8 (grifo nosso)

Por que que eu estou contando tudo isso? **Começou na verdade com Frei Betto que conheceu a história do programa e articulou para que a FEBRABAN apoiasse a ação.** Então o primeiro contato de apoio foi com a FEBRABAN. O Lula ia participar do lançamento do Programa Um Milhão de Cisternas no Planalto, com a FEBRABAN. Um grupo aqui, na verdade, o Frei Betto sugeriu “vamos conversar com o Lula, porque seria bom que o governo colocasse algum recurso”. [...] O Frei Betto disse “vamos conversar com o Lula, ele vai vim para cá, a gente poderia pegar ele lá no quarto andar, que é onde o Lula está”. A turma ficou lá esperando. O Lula passou e aí se falou para o Lula “oh, presidente, vai ser lançado agora, não sei o que, o governo não está colocando nenhum centavo nessa história”. E ele “não pode”. **Ele**

mandou chamar Graziano, que era ministro do MESA, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, vamos lembrar que é o que vai virar o MDS. O nome tudo era talher, mesa, garfo, faca. [risos]. Ele chama Graziano e disse “a cada um real que a FEBRABAN colocar, nós vamos colocar também, vamos fazer um projeto com ASA”. Se firma uma parceria dentro do Programa Fome Zero. O que que a gente dizia “Presidente, dentro do Semiárido é o lugar onde as pessoas mais passam fome, mais isso, mais aquilo, baixa segurança alimentar. **Não existe debate sobre segurança alimentar sem água**”. **Olha o foco, olha a mudança. Na época do Sarney, o foco era o foco ambiental, combate à desertificação. Quando entra na era Lula entra no debate sobre segurança alimentar e a água como um componente de segurança alimentar.**

Ao conversar com Lula, a sociedade civil obteve uma resposta positiva do novo presidente. Além disso, a partir desse momento, passaram a ter contato com José Graziano que atuou como ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome em 2003 e 2004. Além de ministro, Graziano seria eleito, em 2011, para o cargo de diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Ele não só se pronunciou publicamente favorável às cisternas como ação de segurança alimentar e nutricional para zonas semiáridas, como também auxiliou na projeção internacional do programa.

É preciso destacar, portanto, que apesar de a construção de cisternas ser vinculada aos governos do Partido dos Trabalhadores, o processo não foi automático e isento de negociações. Como coloca o Entrevistado 12 (grifo nosso),

Todo o processo construído de diálogo dos governos do Partido dos Trabalhadores e no Consea não foi algo dado. Não foi algo pacífico. Não foi algo tranquilo. “ah, vamos lá, porque o programa das cisternas é lindo”. **Foi uma disputa. Disputa de orçamento. Disputa de concepção de gestão. Disputa de ideia de por onde caminhar com o programa, no que o programa impactava a vida das pessoas. Esses governos foram governos de coalizão política. Tinha projetos de disputa lá dentro. Não era um projeto hegemônica.** Agora, felizmente, a gente conseguiu várias alianças para isso, vários movimentos sociais, vários pesquisadores de vários lugares do país, que estavam dentro do país, que estava dentro do Consea, que eram estudiosos da temática do Semiárido. Eles perceberam que aquilo que a ASA estava propondo de fato era algo muito positivo para mudar um pouco essa fisionomia do que estava se propondo para o Semiárido sob o ponto de vista histórico.

O terceiro embate interno da ASA foi a definição do que mantinha a articulação unida. A ASA, como já foi destacado, é composta de diferentes segmentos da sociedade, incluindo organizações de trabalhadores rurais, sindicais, cristãs, ecológicas. Dessa forma, a fim de executar uma ação concertada era necessário comum acordo sobre as ações a serem desempenhadas. Segundo o Entrevistado 9 (grifo nosso),

[O que] **unifica, claro, a cisterna.** Existe um objetivo comum para todo mundo. Todo mundo teve claro, como é que uma rede se mantém? Esse é um debate. É difícil você manter uma rede coesa, principalmente no início. Depois ela pode ir criando outras identidades. **Essa coisa de ter escolhido a cisterna como eixo central da rede, que é uma coisa que quase todo mundo já fazia e todo mundo sabia que era uma ideia boa.** Por que então? Porque todo mundo já fazia e todo mundo fazia no seu lugar. Quem fez a primeira cisterna? Isso é uma discussão. Na Bahia, em Anápolis, em

Alagoas, diz que a primeira foi lá. Tem a primeira do P1MC, eu acho que foi em Juazeiro.

Nesse sentido, o acesso à água, enquanto objetivo, através da cisterna, enquanto solução, unifica a diversidade de organizações da ASA (elementos que também unificam a coalizão de convivência, como exposto no capítulo anterior).

Além do objetivo e da solução, a ASA também possui um discurso que permite a cooperação entre os membros e a atuação conjunta. Segundo o Entrevistado 7 (grifo nosso), a ASA passa a promover a convivência através de

Um discurso, eu diria, contra hegemônico. A ASA aglutina setores que tem uma perspectiva contra hegemônica. Já há um questionamento político sobre o tipo de desenvolvimento, os processos de desenvolvimento, a finalidade do desenvolvimento. A ASA ela vai aglutinar e ela vai ser a repositório desse conjunto que é heterogêneo, não é homogêneo, desse conjunto heterogêneo de organizações, vivências e experimentações, que tem esse elemento comum. **Críticos da revolução verde, críticos da política como ela se desenvolve e críticos do modelo de desenvolvimento capitalista. Isso já está dado. Isso ela vai herdar. Então ela aglutina e herda isso.**

A capacidade de **coordenação** da rede e, portanto, de ação coletiva se viabiliza devido a três principais fatores: (i) dentro da heterogeneidade, a presença de discursos contra hegemônicos; (ii) a definição e diagnóstico de que promover acesso à água era o principal objetivo para consolidar mudanças na região; e (iii) a consolidação de uma programa-solução, cisterna para consumo humano (P1MC).

Outro aspecto importante desse período é o início da **formação da coalizão de convivência com o Semiárido**. Ao passo que o programa de construção de cisternas ascende ao subsistema de segurança alimentar e nutricional, as novas características do governo federal o formato dessa nova coalizão foi sendo contornado. O Consea e o MESA (MDS) eram novas instâncias abertas ao discurso da convivência e às suas propostas. As crenças identificadas nas entrevistas incluem funcionários do MDS, mais especificamente da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).

Observa-se que a formação da coalizão é necessariamente um compartilhamento de crenças quanto à política pública. Nesse sentido, conforme foi destacado no capítulo anterior, os atores possuem crenças compartilhadas em relação à visão sobre o fenômeno da seca, à visão sobre o papel da sociedade civil, aos tipos de solução e ao modelo de gestão da política pública de segurança alimentar e nutricional.

Além disso, o governo federal afastava-se das soluções propostas por atores da coalizão da modernização, então *status quo*, afirmando, segundo reportagem de Zanini⁹⁵, que “o partido também descarta a transposição das águas do rio São Francisco como forma de amenizar os efeitos da seca no Nordeste”. Por meio de uma proposta apresentada para o meio ambiente, Gilney Viana, um dos responsáveis pelo documento, declara que “a transposição não é solução para os efeitos da seca. Há outras medidas prioritárias, como construção de poços comunitários e cisternas”. Esta posição seria revista pelo próprio partido anos depois.

Finalmente, o último aspecto desse período está relacionado ao mecanismo de **aprendizado**. Argumenta-se que o resultado foi possível, isto é, a ascensão do programa de cisternas para um maior diálogo com o governo federal, devido ao aprendizado realizado pela ASA. Mediante aprendizado, a Articulação desenvolveu a metodologia de construção de cisternas e as capacidades necessárias para cumprir as demandas do governo federal – a criação da APIMC consolidando o aprendizado em estrutura organizacional.

Além da criação da personalidade jurídica, a APIMC, o Entrevistado 9 (grifo nosso) destacou o momento de aprovação dos contratos e o processo de aprendizado, pelas organizações da sociedade civil,

Isso vai andando. Nesse sentido, primeiro vem as primeiras execuções de recursos do MMA. Nessa COP, o Sarney Filho era o Ministro. Ele disse “dá os recursos para a construção de cisternas. A gente vê se dá certo e depois eu vejo”. **Foi assim, extremamente caótico. Também tem uma coisa aí que é a história de como é que faz contratos, a questão jurídica e passa recurso para a sociedade civil, que não tem recurso, não tem capital para fazer alguma coisa. A galera executou isso no braço.** As motos quem tinha eram as próprias organizações, quem não tinha se virava. Foi um negócio [bufa e ri]. Os termos eram mandados em papel para cá.

Processo semelhante é descrito pelo Entrevistado 8 (grifo nosso)

Nós constituímos a OSCIP, nós fizemos os primeiros contratos, **mas a ideia é como se repassa o recurso? Como se presta conta? Como é que faz isso? Nós temos toda uma caminhada.** Nós, como eu estava te dizendo, temos várias origens. Tem ONGs, cooperativas, sindicatos, pastorais sociais. Essas organizações, elas têm níveis diferentes de prestação de conta, de se relacionar em relação à documentação. Então as ONGs que trabalhavam com organizações da cooperação internacional, *contabilidadezinha* tudo ajeitadinha. Agora o sindicato... [risos]. A Igreja... [risos]. Até chegar. **Hoje o que a gente faz é uma referência quase que para o mundo todo de qualidade da documentação, de controle. Mas assim, formatar isso não foi uma coisa fácil.**

8.3. T3 (2003 – 2010): CONSOLIDAÇÃO DO PROGRAMA GOVERNAMENTAL

⁹⁵ Reportagem disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u33305.shtml>>. Acesso em: 12/01/2020.

Neste período, além da estabilidade política e econômica, o governo federal adotou diversas políticas sociais no intuito de reduzir a desigualdade e a pobreza nacionais. Assim, as respostas por meio de melhoras nos indicadores sociais retroalimentaram as decisões por expansão das políticas públicas de desenvolvimento social.

Na figura abaixo, elementos foram destacados para o período.

Quadro 27 - período T3 (2003 – 2010): consolidação do programa governamental

Eventos Externos	
Coalizão governamental: Luis Inácio Lula da Silva (democracia participativa)	
Ministério do Desenvolvimento Social: Patrus Ananias	
Ministério da Integração Nacional: Ciro Gomes (e outros)	
2005	Decreto nº 5.505
2007	Segunda CPI das ONGs (investigar repasses de 2003 a 2006)
Estratégia	
MEC: <i>Status quo</i> (políticas de combate à seca e de modernização econômica) e aprovação e início das obras do projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco.	
CCS: consolidação da construção de cisternas pelo governo federal e expansão de metodologias de tecnologias alternativas.	
Acontecimentos internos ao subsistema	
2003	Primeiro termo com o novo governo (MESA-AP1MC)
2004	Criação do MDS
	PPA (2004 – 2007): ação orçamentária específica para “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”
2005	1ª grande interrupção do programa
	1ª auditoria de processos do programa pelo TCU
2006	Lei nº 11.346: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
2007	Início das obras de transposição do Rio São Francisco
	Fim do primeiro termo de parceria (2003): prestação de contas e interrupção do programa com financiamento do governo federal
	Manifestação em Feira de Santana (BA)
	Novo termo de parceria MDS-AP1MC
	Criação pela ASA do P1+2
2008	2ª grande interrupção do programa
	MDS passa a financiar a ação P1+2 (água para produção ou segunda água)

Quadro elaborado pela autora

Argumenta-se que o governo Lula abriu espaço para que os dois projetos para o Semiárido prosseguissem. No seu governo, a transposição do Rio São Francisco saiu do papel. Também no seu governo, novas alternativas – como as cisternas de placa produzidas pela AP1MC – foram institucionalizadas e se tornaram programas do governo federal. A convivência entre os projetos foi possível, entre 2 motivos, pela separação e criação de novas pastas ministeriais, conforme demonstrado no capítulo anterior. O governo manteve ambos lados pertencentes à sua coalizão ao permitir que instituições existentes continuassem com sua lógica e, paralelamente, novas instituições surgissem (**coexistência**).

Embora rivais, as coalizões não se chocaram durante esse período no nível do governo federal. As estratégias predominantes foram desenvolvidas de maneira relativamente separada.

Se, por um lado, a convivência tratava do acesso à água como uma questão relacionada à segurança alimentar e nutricional; a modernização, por outro lado, lidava com a questão dentro do subsistema de segurança hídrica, aproximando-a da pauta de defesa civil e da infraestrutura hídrica. Habilmente, o governo federal foi capaz de manter, em sua coalizão de governo, ambos projetos rivais a certa distância; evitando, portanto, o conflito direto.

Além da “contradição harmônica”, observou-se que o mecanismo de **coordenação** passou a agir no nível governamental onde a ASA e a nova burocracia de políticas sociais dos ministérios, criados pelo presidente, tentam institucionalizar a construção de cisternas, respeitando sua metodologia participativa e descentralizada. Nesse sentido, observa-se a formação entre os agentes da Sesan-MDS, do Consea e da ASA da coalizão de convivência com o Semiárido.

Esse relacionamento e coordenação sofreram abalos provenientes de eventos externos na forma de interferência de outros subsistemas. Ocorreu a abertura de uma segunda Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o repasse de recursos do governo federal para organizações não governamentais. A maior pressão para a fiscalização das transferências voluntárias do governo federal para organizações da sociedade civil incentivou a atuação dos órgãos de controle – TCU e CGU. Esta interferência refletiu a necessidade de adaptação, por parte do governo e da legislação, em lidar com entes sociais interessados em desenvolver ações públicas, especialmente na área de prestação de contas e monitoramento.

Tendo em vista que a nova coalizão possuía uma proposta de programa público cujo modelo de gestão é diferente do tradicional (conforme já foi destacado em outros capítulos da dissertação), a permanência dos contratos com o governo federal contou também com a presença de **articuladores políticos**. A principal função desses articuladores, participantes da coalizão, foi mediar a proposta da ASA e as exigências do governo federal, permitindo sua continuidade e suas adaptações.

Além disso, em momentos específicos, a ASA, enquanto movimento político, mobilizou-se contra decisões governamentais. Opera, nesse contexto, o mecanismo de **pressão**. Por meio da ativação da pressão, as questões em disputa retornam para a esfera da negociação.

No intuito de institucionalizar-se, a metodologia de construção de cisternas passou por modificações pontuais. Essas modificações demonstram a continuação da operação do mecanismo de **aprendizado** na trajetória do programa.

8.3.1. Aprendizado e tensões com os órgãos de controle

Sobre interação entre os órgãos de gestão de políticas públicas sociais e os órgãos de controle pouco se encontra na literatura (PIRES e GOMIDE, 2016; MORTARA, 2017; PEREIRA, 2016). Essa relação é, contudo, fundamental para entender a evolução da política de construção de cisternas. Apesar de tenso e conflituoso, houve aprendizado em políticas públicas identificados durante a pesquisa. Dessa forma, é preciso destacar momentos-chave em que a Sesan/MDS e os órgãos de controle, TCU e CGU, interagiram. Primeiramente será apontado o relacionamento com o TCU e, em seguida, com a CGU.

Em 2005, o Decreto nº 5.505⁹⁶ estabeleceu a obrigatoriedade das entidades que receberem repasses voluntários da União a utilizar a modalidade pregão eletrônico na compra de bens e contratação de serviços (SESAN, 2005). A estrutura de gestão e execução da ASA é formada por uma unidade gestora central (a AP1MC), unidades gestoras microrregionais (UGM) e unidades executoras locais (UEL). As unidades microrregionais são responsáveis por acompanhar e supervisionar o trabalho das unidades executoras locais. As UELs executam diretamente o programa no município. A compra do material para a construção da cisterna era realizada pelas UGMs e pelas UELs descentralizadamente. O decreto, portanto, impedia o funcionamento da política.

Segundo o relatório de gestão da Sesan (2005), as atividades da AP1MC foram paralisadas durante os meses de setembro e outubro de 2005. Uma auditoria operacional realizada pelo TCU (TCU, 2006) no mesmo ano identificou a dificuldade da ASA em cumprir o decreto. A resposta perante o decreto, obtida através de negociação, foi “uma flexibilização das regras relativas à aquisição de materiais por parte do MDS e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda”, demonstrando abertura das instituições para revisar regras e permitir programas descentralizados (PEREIRA, 2016, p. 139). Apesar de haver uma resposta favorável à flexibilização, ainda em 2007 houve registro de paralização das atividades devido à aplicação do regulamento que obrigava a OSCIP a adotar a modalidade pregão nos seus procedimentos de compra (SESAN, 2007).

⁹⁶ Disponível em <

O relatório da auditoria operacional realizada pelo TCU em 2006 incluiu recomendações para a política de construção de cisternas. A Sesan, em contrapartida, elaborou um Plano de Ação para responder aos problemas identificados. A principal recomendação do TCU foi propor a realizar um levantamento para dimensionar a demanda efetiva para a construção de cisternas no Semiárido visando aperfeiçoar a ação e direcionar os recursos de forma mais eficiente. O MDS, em 2007, contratou um estudo que constatou uma demanda de 1.186.601 famílias. O estudo foi importante para a realização do PPA e para a demonstração, em números, da necessidade da política (SESAN, 2007). Em 2009, o MDS determinou que o Programa Cisternas deveria identificar **o público alvo a partir do Cadastro Único de Políticas Sociais** (SESAN, 2009).

Além disso, ainda em 2006, como resposta à auditoria operacional do TCU, o MDS encomendou um estudo à EMBRAPA cuja primeira etapa consistiu na avaliação ambiental do Programa Cisterna em parceria com a ASA. O projeto verificou se as famílias beneficiárias estão tendo acesso à água potável (28,6% das famílias recorrem a outras fontes para abastecer as cisternas enquanto 71,74% utilizam somente água das chuvas para o abastecimento das cisternas) (SESAN, 2006).

Outro aspecto abordado pela auditoria operacional do TCU (também reforçada pelo relatório de gestão de 2006 da CGU) foi a proibição dos fundos rotativos. Segundo Rocha e Costa (ROCHA e COSTA, 2005, p. 13), os fundos rotativos solidários,

enquanto mecanismos de mobilização e valorização social da poupança comunitária, assumem a forma de gestão compartilhada de recursos coletivos. São constituídos a partir da contribuição das famílias ou estimulados por um capital externo, que pode proceder de diversas fontes. Têm sido, na verdade, um exercício fundamental na busca da sustentabilidade dos sistemas familiares, na perspectiva da convivência com a região semiárida e na transição agroecológica. O termo “solidário” confere um novo sentido de sociedade, com estilo e valores concebidos e apropriados localmente, mas abertos à interação com outros grupos e ideais e contrapondo-se às relações políticas e econômicas excludentes.

Apesar de a prática já estar consolidada (ANDRADE, NETO e VALADÃO, 2013, p. 287), principalmente na Paraíba, o TCU entende que, por se tratar de uma política pública, as cisternas devem ser gratuitas, isto é, as famílias não devem pagar para receber o reservatório.

A ASA argumentou pela continuação da prática, já que ela era consentida pela comunidade e havia se tornado um mecanismo de ação coletiva local. De acordo com o Entrevistado 9 (grifo nosso),

A gente recebeu uma auditoria da CGU⁹⁷ anos atrás e isso ficou muito claro para eles. Um acórdão bem grande. Que de certa forma ajudou a gente em algumas coisas. Tem coisas que a gente discordava e discorda. Por exemplo, uma coisa que era muito legal em alguns estados, era mais comum na Paraíba, que era a lógica dos fundos rotativos. É uma lógica que resiste, é comunitário, de tudo que se tem na comunidade, recurso que chegava, as pessoas que iam botando dinheiro no fundo rotativo, se chegasse um projeto de fora, projeto de produção orgânica, tecnologia alternativa para cinco famílias. O fundo rotativo conseguia fazer com que chegasse a dez. Na Paraíba isso era sistematizado praticamente. Então quando chegava a cisterna lá do governo, no início era pouco dinheiro, a galera colocava o fundo rotativo e conseguia fazer mais. Aí o CGU “não pode, dinheiro privado entrar junto com dinheiro do Estado”. [...] As pessoas estão colocando dinheiro delas, criando uma lógica comunal de se ajudar com o dinheiro público. **O Estado vem e corta. Para mim isso foi uma perda enorme da história do programa. A lógica de aceitar. Pensa bem, para a gente, vamos ficar querendo brigar e perder capacidade de executar. Abrimos mão, mas é uma pena.**

Embora contestada, a proibição se manteve.

Finalmente, o relatório do TCU também ressaltou os pontos positivos da ação de construção de cisternas. Dentre os principais, destaca-se a importância da ação de construção de cisternas para a saúde e para o desenvolvimento local da população do Semiárido; a boa articulação entre as três esferas de governo, as ONGs, associações e sindicatos comunitários, atingindo alta capilaridade; e a constante resposta por parte dos gestores às recomendações realizadas previamente (TCU, 2006; SESAN, 2007).

A Controladoria Geral da União realizou auditorias internas à Sesan de 2004 a 2008. Diversos questionamentos realizados foram de ordem técnica, referentes à cisterna. Logo, há notas técnicas feitas durante as fiscalizações aleatórias sobre falhas, rachaduras, falta de material e de cartilhas para a divulgação do projeto. Essas questões eram levadas da Sesan para ou APIMC, ou estados ou municípios, e eram resolvidas.

A indagação sobre a transferência de recursos, contudo, gerou maior conflito dentro do programa. No relatório de auditoria interna de 2006, quanto às prestações de contas recebidas da Sesan, a CGU destacou a transferência de recursos a entidades não constante como executora no Termo de Convênio original, ou seja, a entidades que não eram a APIMC.

No ano seguinte, a segunda Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das organizações não-governamentais publicou seu relatório que abrangera os repasses de recursos públicos para essas organizações de 2003 a 2006. A desconfiança quanto às atividades das organizações e a incerteza jurídica dariam origem a Projetos de Lei e, finalmente, ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC- Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014) (CARRIJO, 2019, p. 18).

⁹⁷ O Entrevistado 9 confundiu os órgãos. Isso pode ser confirmado através da análise documental. Dessa forma, percebe-se que ele estava, na verdade, referindo-se ao TCU, ao invés de CGU. Contudo, optou-se por manter o texto original da transcrição da entrevista.

Ainda em 2007, o termo de parceria entre o MDS e a AP1MC foi finalizado. Para assinar um novo termo, o MDS deveria analisar todas as prestações de contas de todo o período (2003 a 2007), processo que levaria meses e implicaria nova paralisação das atividades da AP1MC (SESAN, 2007; PEREIRA, 2016). Nesse contexto de CPI das ONGs e final do termo de parceria, a ASA realiza uma manifestação em Feira de Santana (BA), em 13 de novembro de 2007⁹⁸. O objetivo desse ato público era pressionar o governo federal para viabilizar a celebração de um novo termo de parceria sem gerar mais paralizações no programa. Assim, a ASA demonstra não só capacidade de coordenação, mas também de **pressão**. O efeito foi a assinatura de um novo termo de parceria entre AP1MC e MDS (PEREIRA, 2016).

O principal ponto de questionamento realizado pela CGU foi referente aos repasses de recursos. Como foi colocado, desde 2006 esse elemento está presente nas auditorias internas realizadas. Em 2007 (CGU), faz recomendações de ajustes relativos às dispensas indevidas de licitação. Entretanto, apenas em 2008 haveria paralizações de cerca de cinco meses nas ações da AP1MC. Segundo o relatório da Sesan (SESAN, 2008), a questão dos repasses afetou os resultados em termos físicos de construção de cisternas (43 mil cisternas em 2007 para 24 mil cisternas em 2008, p. 35),

Em decorrência dos apontamentos contidos no relatório de fiscalização da Controladoria Geral da União – CGU, sobre os termos de parceria firmados pelo MDS com a AP1MC, foi necessário redefinir o modelo de execução adotado, atrasando o cronograma de desembolso [...]. Assim, com a paralisação das atividades da OSCIP desde outubro de 2007, houve desmobilização das equipes de técnicos, pedreiros e gestores.

O questionamento da CGU à Sesan diz respeito à estrutura de repasses. De acordo com a CGU, a AP1MC, enquanto parte do termo de parceria, deveria ela diretamente executar o programa, inviabilizando os repasses da AP1MC para as UGMs e UELs (PEREIRA, 2016, p. 143). Da forma que eram realizados, o MDS repassava para a AP1MC. Esta, por sua vez, passava para as UGMs e destas para as UELs, gerando dificuldade na prestação de contas e por não haver legislação para esse formato de rede. Nesse momento, foi contestada a lógica de operação em rede realizada pela AP1MC cuja mudança impediria o modelo de gestão e governança ocorressem.

⁹⁸ Notícia disponível em:

<https://www.filantropia.org/informacao/pela_continuidade_do_programa_de_cisternas>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

<<https://www.calilanoticias.com/2011/12/cn-vai-a-pernambuco-cobrir-ato-pela-continuacao-das-construcoes-de-cisternas-de-placas-na-regiao-do-semiarido>>. Acesso em 12 de dezembro de 2019.

A solução encontrada e aplicada ainda em 2008 foi a realização de seleção pública, por meio de edital, das entidades executoras do programa (SESAN, 2008). Dessa forma, o repasse seria realizado do MDS para a AP1MC. Esta, por sua vez, seria responsável por realizar editais de chamada pública para a contratação das executoras locais. Assim, a estrutura de repasses modificou-se e passou a comportar dois níveis (MDS para AP1MC e AP1MC via edital para executoras locais).

É preciso destacar o papel da Sesan e do Consea na mediação e negociação do programa. Os órgãos intermediaram a relação entre outros órgãos governamentais e a AP1MC-ASA (PEREIRA, 2016; MORTARA, 2017). O programa precisou ser adaptado, mas a sua continuidade foi possível. Além disso, ampliou-se o escopo das ações realizadas pela sociedade civil. Em 2008, o MDS passou a financiar a iniciativa, já testada pela ASA em menor escala nos anos anteriores, da segunda água ou água de comer ou P1+2 (Programa Uma Terra e Duas Águas). No mesmo ano, o MDS participou de um convênio com o estado da Bahia para a construção de cisternas em escolas, uma iniciativa que aproximaria a sociedade civil dos governos locais e cresceria nos próximos anos.

8.3.2. Aprendizado, fortalecimento institucional e tecnologia em gestão

A fim de melhorar a gestão do programa – principalmente referente ao monitoramento, fiscalização e prestação de contas – o **aprendizado técnico** também é um destaque do período analisado. Em parceria com o Banco Mundial e com a ANA, foi desenvolvido, para o P1MC, o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA). O Sistema SIGA possui cadastramento georreferenciado das cisternas construídas. Desse modo, a capilaridade da ASA não prejudica a prestação de contas e o monitoramento das ações. Ainda, o controle e ganhos na gestão gerados pela nova tecnologia eram acompanhados pelo controle social exercido pelas organizações da sociedade civil e comissões municipais.

Em 2006, a auditoria interna da Sesan (CGU, 2006) recomenda melhor operação do Sistema SIGA. A sugestão era que o Sistema diferenciasse claramente as cisternas construídas sem recurso do MDS e mantivesse atualizada a base de dados, incluindo datas de início e término da obra e a situação real de cada cisterna. Essas atualizações permitiriam a identificação de falhas e o melhor monitoramento do programa.

O SIGA, apesar de inovador, não pertencia ao governo, ou seja, sua operacionalização era feita pela AP1MC. Com a expansão de parcerias entre o governo federal e estados e municípios para a construção de cisternas, o MDS considerou necessário o desenvolvimento do

seu próprio sistema que centralizasse as informações de todos os tipos de entidades. Nesse sentido, em dezembro de 2006, a Sesan/MDS finalizou o sistema informatizado SIG-Cisternas⁹⁹. O sistema cadastra as cisternas as quais através de números de identificação podem ser localizadas via Sistema de Posicionamento Global (SESAN, 2006; SESAN, 2007).

Durante o ano de 2007 o sistema começou a ser alimentado. Foi realizada a inserção de informações de municípios e estados e a importação de dados do SIGA da AP1MC. Com essas ações, o controle da execução descentralizada melhorou significativamente (SESAN, 2007). Em 2009, a Sesan publica no relatório de gestão que “agora todos os dados de execução referentes a todos os executores (AP1MC, Estados e Municípios) podem ser visualizados a partir do mesmo sistema.” (SESAN, 2008, p. 48).

Em 2008, o governo federal implementou o Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV). No intuito de controlar todas as transferências voluntárias da União, o sistema não só realizou esse controle demandado pela CPI das ONGs, mas também auxiliou na gestão financeira do Programa Cisternas (MORTARA, 2017, p. 70).

Todos esses diferentes sistemas foram instrumentos construídos tendo em vista o monitoramento e a gestão física e financeira da construção de cisternas de água para beber. A técnica é função do aprendizado dos envolvidos durante o processo. O resultado é a possibilidade de realizar uma ação descentralizada sem abrir mão do controle.

8.3.3. Aprendizado e diversificação

A consolidação da ação de construção de cisternas de água para beber também permitiu que ações semelhantes se tornassem programas do governo federal para promoção da segurança alimentar e nutricional no Semiárido, ou seja, que os projetos diversificassem. A ASA, em 2007, criou o Programa Uma Terra Duas Águas (P1 + 2) cujos objetivos são promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional das famílias e fomentar a geração de emprego e renda através da disponibilidade de água para atividades produtivas. O MDS utiliza, nos documentos, a denominação “segunda água” ou “água de produção” ou “água de comer”. As tecnologias sociais desenvolvidas pelo programa são cisternas-calçadão (com capacidade para 52milL de armazenamento), barragem subterrânea, tanque de pedra, bomba d’água popular, barreiro-trincheira, barraginha e cisterna-enxurrada.

⁹⁹ Segundo relatório de gestão da Sesan (2007), o SIG Cisternas passou a se chamar SIS-Água.

No relatório de gestão da Sesan de 2007, propõe-se pela primeira vez ações para a segunda água. Segundo a Sesan (2007, p. 45),

O reconhecido êxito da parceria MDS/AP1MC na implementação do Programa Um Milhão de Cisternas, bem como, a compreensão de que as tecnologias sociais de aproveitamento hídrico têm-se mostrado adequadas à garantia da segurança alimentar, levou a SESAN a propor, no âmbito do Plano Plurianual (2008-2011), bem como na proposta orçamentária para 2008, a criação da ação “Acesso à Água para a Produção de Alimentos para o Auto Consumo”, no âmbito do Programa “Acesso à Alimentação”. O objetivo desta ação é ampliar as condições de acesso à água para a pequena produção para o autoconsumo, por meio da implementação de estruturas descentralizadas de abastecimento aliados à capacitação e promoção de intercâmbios de experiências de manejo sustentável da água para produção de alimentos entre os próprios agricultores familiares.

Além disso, as primeiras ações federais de construção de tecnologias para água de produção foram desenvolvidas através de uma parceria interministerial entre o MDS, a Companhia Nacional do Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba, do Ministério da Integração Nacional, e a AP1MC.

Outra grande iniciativa de grande impacto que se apoiou na trajetória traçada pelo P1MC foi a ação de construção de cisternas nas escolas. Em 2008, a Sesan celebrou um convênio com o Estado da Bahia e com o Ministério da Educação com o objetivo de realizar um projeto piloto de construção de cisternas nas escolas da zona rural que não dispõem de abastecimento de água. A falta da água fazia com que as escolas fechassem durante todo o período da seca, comprometendo o calendário escolar (SESAN, 2008, p. 37).

Em 2009, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), através do relatório Direito de Aprender levantou que, das 37,6 mil escolas da zona rural da região Semiárida, 28,3mil não são abastecidas pela rede pública de água (ASA, 2019). O projeto passa a ser desenvolvido também pelas organizações da ASA.

O projeto Cisterna nas Escolas ao ser desenvolvido pela ASA modificou uma característica identificada no núcleo político da coalizão. A partir do Cisternas nas Escolas, modificou-se a aversão ao poder público local. Segundo o Entrevistado 9, “Isso de cisterna na escola para a gente foi muito importante, porque a gente não lidava com o poder público local, era o nosso inimigo. [A gente] foi obrigado pelo Cisterna na Escola. Para trabalhar com a escola foi obrigado a gente lidar com o poder público local.”. A relação com o poder público local passou a ser menos uma questão da posição e mais uma questão da sua composição e abertura aos projetos das organizações da sociedade civil. Como afirmado pelo relatório de gestão da Sesan (2008, p. 37), a parceria com a AP1MC

permitiu a disseminação pelo semiárido do conhecimento técnico relacionado às cisternas, formou pedreiros, instrutores, técnicos e gestores, que hoje são aproveitados

em iniciativas estaduais e municipais e resulta, em muitos casos, em parceria efetiva entre Poder Público Estadual e Municipal e Sociedade Civil.

Além da diversificação de políticas, outro vetor importante foi a diversificação de parcerias. A Sesan (2008) afirma que o Programa Cisternas não contribui apenas para a segurança alimentar e nutricional, mas também para a integração da União, estados, municípios e sociedade civil na implementação de ações cujo foco é a convivência com o Semiárido. A partir de 2004 a Sesan passou a realizar convênios com municípios e, no ano seguinte, com estados da região.

Embora a ação construção de cisternas pelos governos estaduais tenha apresentado problemas relacionados à capacidade dos estados, o orçamento passou a ser compartilhado entre os diferentes entes que realizavam a ação. Em 2006, a APIMC executava 99% dos recursos repassados pelo Programa Cisternas. Já em 2007, apenas 20% dos recursos estavam destinados à APIMC, enquanto 58% aos estados e 22% aos municípios (MORTARA, 2017, p. 61). Dessa forma, Mortara (2017) e Pereira (2016) colocam que havia preferência do governo federal pelo fortalecimento dos entes federados; sem, contudo, eliminar a participação das OSCIPs. A evolução do orçamento do Programa Cisternas por parceiro pode ser acompanhada na tabela abaixo.

Tabela 4 - orçamento do Programa Cisterna por tipo de parceiro (2003 – 2014)

Ano	Porcentagem do orçamento por tipo de parceiro			
	APIMC	Estados	Consórcios públicos	Municípios
2003	100,00	-	-	-
2004	98,63	-	-	1,37
2005	80,62	18,65	-	0,74
2006	89,64	10,24	-	0,12
2007	78,29	21,31	-	0,40
2008	63,77	25,54	-	10,70
2009	60,19	32,03	-	7,78
2010	73,18	18,34	-	8,48
2011	51,84	38,13	1,39	8,64
2012	38,96	47,92	6,54	6,57
2013	33,80	61,96	3,93	0,03
2014	42,29	38,69	8,07	-

Tabela produzida pela autora com base em Sesan (SESAN, 2015).

Assis (2009, p. 72) coloca que a opção de diversificação de parcerias com estados e municípios tem relação ao projeto das coalizões governamentais de fortalecimento do pacto

federativo. Todavia, segundo o autor, o argumento utilizado era que a ASA não possuía capacidade operacional para executar as metas do governo. O debate acerca da diversificação de parcerias seria intensificado no período seguinte.

8.4. T4 (2011 – 2014): INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONFLITO

Nas eleições de 2010 venceu a candidata do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff. Embora pertencentes ao mesmo partido, os governos Lula e Dilma possuem diferenças importantes do ponto de vista da gestão pública. Nesse período, o governo federal lançou dois grandes planos: o Brasil Maior e o Brasil Sem Miséria. O primeiro voltado à indústria nacional; o segundo, para políticas sociais visando acabar com a miséria no país. Diante dos planos de alcance nacional, o orçamento para o programa de construção de cisternas aumentou significativamente.

O quadro abaixo apresenta os principais elementos encontrados para as categorias do ACF nesse período.

Quadro 28 - período T4 (2011 – 2014): institucionalização e conflito

Eventos Externos	
Coalizão governamental: Dilma Rousseff (desenvolvimentismo e democracia participativa)	
Ministério do Desenvolvimento Social: Tereza Campello	
Ministério da Integração Nacional: Fernando Bezerra Coelho e Francisco Teixeira (e outros)	
2011	Decreto nº 7.568 e Decreto nº 7.592
	Decreto nº 7.492: Plano Brasil Sem Miséria
2012	Novo Tripé Macroeconômico
2014	Lei Nacional nº 13.019: MROSC
Estratégia	
MEC: Transposição do Rio São Francisco e implementação das cisternas de polietileno.	
CCS: negociação com o governo. Oposição às cisternas de polietileno. Desenvolvimento do Marco Regulatório do Programa Cisternas.	
Acontecimentos internos ao subsistema	
2011	Mobilização pela ASA em Juazeiro e Petrolina
	Decreto nº 7.535: Programa Água para Todos
	Campanha contra cisternas de polietileno pela ASA
	Elaboração e aprovação do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLASAN)
2013	Lei nº 12.873: Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas

Quadro elaborado pela autora

A eleição de Dilma não significou renovação do estilo de governar estabelecido por Lula. Abers e Almeida (2019) mobilizam o conceito de projetos políticos para analisar políticas públicas que envolviam participação social. O projeto político predominante é o resultado das

lutas entre diferentes atores. Segundo a abordagem utilizada na pesquisa, o ACF, os atores, que compartilham crenças (fundamentais, políticas e instrumentais), formam coalizões de defesa dentro de subsistemas de políticas públicas específicos (JENKINS-SMITH ET AL., 2017). A partir das coalizões, eles defendem projetos políticos. Argumenta-se – na mesma direção das conclusões de Abers e Almeida (2019) – que, ao longo do período analisado na pesquisa, ocorreram mudanças no projeto participativo-democrático proposto pelo Partido dos Trabalhadores. Esse conjunto de mudanças internas e externas ao projeto não são privilégios do governo Dilma¹⁰⁰. Foi, contudo, no seu governo que elas se tornaram explícitas, materiais¹⁰¹.

Como fora citado nas entrevistas e abordado nos capítulos anteriores, a coalizão de governo montada por Dilma Rousseff possuía estilo de gestão próprio. No MDS, Tereza Campello foi caracterizada dentro desse estilo mais tecnocrata, priorizando acordos com unidades federativas e realização de metas. Já no MI, os ministros à frente eram oriundos da região Nordeste, representantes políticos da modernização e combate à seca¹⁰².

No caso do programa de construção de cisternas de água para beber o conflito material ocorreu durante o Plano Brasil Sem Miséria com a criação de uma linha de construção de cisternas de polietileno. O “**choque entre materialidades**” – termo cunhado por Pereira (2016) – reflete a colisão entre projetos políticos desenvolvimentistas e participativo-democrático – conforme linguagem utilizada por Abers e Almeida (2019) – ou – conforme o subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido – o choque entre a coalizão de modernização conservadora e a de convivência com a seca.

Argumenta-se que, nesse período, no nível do subsistema operou o mecanismo de **emulação**¹⁰³. Através desse mecanismo, a coalizão de modernização adaptou-se por mimetismo

¹⁰⁰ Conforme já foi destacado, a rede ASA, em 2007, realizou uma manifestação para pressionar o governo. Além disso, o projeto de Transposição do Rio São Francisco ocorreu paralelamente às iniciativas de convivência com a seca.

¹⁰¹ Na pesquisa realizada para a conclusão da graduação em Relações Internacionais, pela UFSC, os resultados apontam na mesma direção. Na monografia estudei a relação entre empresariado e Estado para a promoção do desenvolvimento. O período analisado foi de 1990 até 2015. De 1990 até 2002 predominou a coalizão para a estabilização. Já durante os governos Lula predominou a coalizão produtivista na qual empresários e governo criam canais institucionalizados de diálogo e enfatizam a necessidade de medidas de promoção do crescimento econômico. Finalmente, o último período analisado, de 2010 até 2015, foi o único em que a relação entre os atores não é mais marcada pela estabilidade e coesão, mas pelo confronto. Os empresários abandonam a coalizão governamental e priorizam ideias e posicionamentos clássicos (pacote de reformas trabalhista, fiscal, tributária, previdência – redução do Custo Brasil).

¹⁰² <<https://www.mdr.gov.br/ultimas-noticias/10881-tomam-posse-os-novos-dirigentes-da-sudene-e-codevasf>>; <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/coelho-filho-fernando>>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

¹⁰³ O mecanismo emulação está baseado na discussão sobre mudança institucional de DiMaggio e Powell (DIMAGGIO e POWELL, 1983). Segundo os autores, ao explicar a mudança na teoria organizacional, observa-se três mecanismos de isomorfismo. O isomorfismo coercitivo deriva de influências políticas e do problema da legitimidade. Já o isomorfismo mimético resulta de respostas padronizadas à incerteza. O último, o isomorfismo

às soluções já aceitas para a questão da seca no Semiárido e, por emulação, produziu uma tecnologia que, embora fosse semelhante na função (armazena água), era distinta em forma (material, construção).

Ademais, observou-se a reativação do mecanismo de **pressão** pela sociedade civil em direção ao governo federal. Esse mecanismo, acionado através da mobilização de pessoas e organizações, já ocorrera em 2007 durante o período Lula. Argumenta-se que ele é um mecanismo de reação e defesa perante a tentativa de suspensão da ação de construção de cisternas de placa pela sociedade civil.

Dois mecanismos acompanharam a trajetória do programa de construção de cisternas constantemente: coordenação e aprendizado. A **coordenação** ocorre tanto dentro da rede ASA entre as organizações e entidades que a compõe, quanto entre a ASA e outros membros da coalizão de convivência com a seca, particularmente com o Consea e a Sesan/MDS. Já o **aprendizado** na trajetória da ação de construção de cisternas de água para beber consolida-se na forma do Marco Regulatório. O documento é resultado de um processo no qual arranjos institucionais foram testados.

8.4.1. O governo e as organizações da sociedade civil: novos impasses

Em 2011, escândalos de corrupção envolvendo Organizações Não Governamentais (ONGs), e principalmente o Ministério do Esporte, ocuparam o cenário nacional¹⁰⁴. Como resposta, a recém-eleita presidente Dilma Rousseff emitiu dois decretos – Decreto nº 7.568 de setembro de 2011 e Decreto nº 7.592 de 28 de outubro de 2011. O primeiro modificou as regras de transferência de recursos da União para as OSCIPs. Já o segundo suspendeu o repasse de recursos públicos até que fosse comprovada a regularidade dos acordos com o governo.

normativo, está associado ao aprendizado e à profissionalização. Dialogando com essa literatura, optou-se por utilizar um mecanismo mais genérico, denominado apenas de isomorfismo. Essa escolha ocorre devido à origem da resposta que ativou o mecanismo. Não foi possível atribuir uma causa específica (legitimidade, incerteza e profissionalização) pela ativação por parte da coalizão de modernização econômica do mecanismo. Ainda que, se fosse preciso escolher entre os mecanismos apresentados pelos autores, o mecanismo de isomorfismo coercitivo seria o mais apropriado para o contexto em que está sendo aplicado. Ainda, é preciso acrescentar que os autores se referem à homogeneização de estruturas, rotinas e práticas organizacionais. No caso da pesquisa, o mecanismo refere-se à cópia de forma (aparente) da política pública.

¹⁰⁴ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/ongs-o-caminho-facil-para-a-corrupcao/>
<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/entenda-como-ocorrem-fraudes-nos-convenios-entre-ongs-e-governos.html>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

Assim como registrado em 2007, o MDS interrompe, devido aos decretos, a parceria com a AP1MC¹⁰⁵. A reação da ASA, enquanto entidade política pela convivência no Semiárido, foi de acionar sua rede de membros e exercer o mecanismo de **pressão** sobre o governo. No dia 20 de dezembro de 2011, a ASA realizou uma manifestação que não só protestavam contra as recém-instituídas cisternas de polietileno (abordado no próximo tópico), mas também para reafirmar a importância da sociedade civil na construção de políticas públicas na região¹⁰⁶. Mais de 15 mil manifestantes fecharam a ponte sobre o Rio São Francisco que conecta as cidades de Juazeiro e Petrolina.

A pressão e o ativismo político são mecanismos da ASA para negociar com o governo e obter respostas (PEREIRA, 2016, p. 150). A pressão foi combinada à intensa **negociação** realizada pelos parceiros, principalmente pela Sesan e pelo Consea. Esse movimento foi realizado no intuito de defender o programa no interior do governo (MORTARA, 2017, p. 85).

Nesse sentido, após a mobilização, o MDS voltou atrás e retomou o diálogo com a ASA, celebrando novos contratos¹⁰⁷. Conforme o Decreto 7.568 de 2011, o MDS realizou um concurso de projetos cuja vitória da AP1MC-ASA apenas refletiu que era a organização com maior expertise na área. Assim como em 2007, a solução diminuiu a fatia da AP1MC do orçamento em comparação com Estados, municípios e consórcios. Segundo a série histórica apresentada no relatório de gestão da Sesan (2014), em 2007 a AP1MC construiu 33.151 cisternas, representando 78,29% do total de cisternas construídas. Já em 2008, pós manifestações, o número caiu para 15.414 cisternas, 63,77% do total de 2008. No segundo momento de crise com o governo federal, em 2010, a AP1MC construiu 28.504 (73,18%). Já em 2011, apesar do aumento de unidades para 45.351, houve redução na fatia do total de cisternas construídas naquele ano (51,84%). Os Estados, consórcios públicos e municípios, em oposição, aumentaram sua participação que em 2007 era de apenas 21,71% somados para 48,16% em 2011 (atingindo ápice em 2013, com 65,93% do total de cisternas construídas pelo MDS naquele ano).

¹⁰⁵ Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2011/12/13/decisao-do-mds-pode-levar-ao-fim-o-programa-um-milhao-de-cisternas-gestado-e-executado-pela-asa/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

Disponível em: <<http://elianebrum.com/opiniao/colunas-na-epoca/presente-de-dilma-azeda-o-natal-no-semiarido/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://www.moc.org.br/publicacao/geral/401/cerca-de-quinze-mil-pessoas-participaram-do-ato-publico-contra-as-cisternas-de-plastico>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2011/dezembro/mds-e-asa-sinalizam-continuidade-da-parceria>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2020.

8.4.2. Água para Todos: conflito entre coalizões

No intuito de universalizar o acesso à água na zona rural brasileira foi criado, por meio do Decreto nº 7.535, de 26 de junho de 2011, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos. O Programa encontrava-se dentro do guarda-chuva do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Enquanto o Plano todo estava sob responsabilidade do MDS, a coordenação do Água para Todos fora delegada ao MI.

O PBSM possuía metas a serem atingidas. Dentro do Água para Todos foi calculada a meta para a universalização do acesso à água em 750 mil cisternas. Era necessário, portanto, dobrar, em quatro anos, o número de cisternas construídas em oito anos pelo Programa Cisternas. Diante da estratégia e dos objetivos colocados, 450 mil cisternas foram construídas pelo MDS e pela Fundação Banco do Brasil e 300 mil cisternas de polietileno foram implantadas pelo MI (CAMPOS e ALVEZ, 2014, p. 417).

O Água para Todos uniu, no mesmo espaço de discussão de política pública, as diferentes coalizões que até então haviam desenvolvido seus projetos para o Semiárido separadamente. O Ministério da Integração Nacional propôs a implementação de cisternas de polietileno. Se, por um lado, o resultado formal era o mesmo – a família passava a contar com um reservatório de 16 mil L de armazenamento de água da chuva –, o processo era distinto.

A decisão pela construção de cisternas de polietileno foi vertical, ou seja, externa aos atores do subsistema. Como coloca o Entrevistado 2,

esse entendimento de que haveria necessidade de criar uma nova solução para além da cisterna de placa, ela foi dada num nível superior do governo. Ela não foi dada pelos técnicos, nem no nível da nossa secretaria na época. Foi uma definição maior de governo e que a construção para que ela fosse incorporada foi feita para que fosse no Ministério da Integração.

A partir dessa imposição, os atores **negociaram** a possibilidade de manter a construção de cisternas de placa pelo MDS. Segundo o Entrevistado 2 (grifo nosso),

a ideia original era que isso fosse feito talvez até por dentro do nosso Ministério [MDS]. Mas aí, viu-se que não seria possível, dado o modelo que a gente vinha trabalhando. Então foi uma coisa concertada, não foi uma surpresa, assim do além, ninguém foi surpreendido. Foi uma solução construída [...] **Criou-se uma solução de uma coordenação que permitisse que cada órgão conseguisse continuar executando os seus, claro com mais metas e mais orçamento, as suas ações, mas que tudo pudesse ser coordenado para atingir as metas e o público do Brasil Sem Miséria.**

Nesse sentido, no Água para Todos concertou-se uma solução que permitiu que cada órgão continuasse executando à sua maneira a construção de cisternas.

Enquanto a Sesan e o Consea negociam a continuidade da construção de cisternas através da parceria com a sociedade civil, estes iniciam intensa campanha contra a nova forma da cisterna. A campanha, “Cisternas de Plástico PVC, Somos Contra!”, promovida pela ASA coloca como inaceitável que cisternas de plástico “surjam como alternativa para o semiárido, uma vez que excluem a população local não permitindo a sua participação no processo de reaplicação da técnica, criando dependência das empresas” (ASA, 2011).

Além disso, a campanha rebate os argumentos utilizados pelo governo federal e pelos membros da coalizão rival, apontando as diferenças entre os projetos. A discussão foi resumida no quadro abaixo, tendo como base a cartilha “Solução ou Armadilha” (ASA, 2011).

Quadro 29 - comparação cisterna de placa e cisterna de polietileno.

Indicadores	Cisterna de placa	Cisterna de Polietileno
Justiça e cidadania	Pessoas possuem direito à água.	Pessoas beneficiadas pelo programa.
Conhecimento e construção	Construída pelos agricultores pedreiros junto com as famílias.	Domínio das empresas.
Cadeia produtiva envolvida	Pequenos fornecedores locais.	Grandes empresas produtoras de plástico.
Impacto na saúde das famílias	Cisternas de placa diminuem a incidência de doenças relacionadas à água	Não havia pesquisas que comprovassem que o material não era tóxico quando submetido ao calor do Semiárido.
Acesso à política	Através das Comissões Municipais nas quais as famílias participam ativamente de todo o processo	Não havia processo previsto.
Processos	Mobilização social.	Abdica da mobilização social.

Quadro produzido pela autora com base em ASA (2011) e Pereira (2016).

É possível observar que apesar de o conflito ter sido apresentado como um conflito técnico, ele era um conflito de forma, de paradigma. Assim, esse embate dentro da ação de construção de cisternas refletiu o debate entre coalizões já existente. A partir das críticas da ASA, algumas alterações foram promovidas. Indicando, portanto, **aprendizado** por parte da coalizão MEC no contato conflituoso com a coalizão CCS.

No campo da economia regional, adicionou-se o fator local: sete das trezes unidades fabris de produção das cisternas de polietileno envolvidas no Água para Todos estão instaladas no Nordeste, utilizando mão de obra local; para a instalação das cisternas também foram contratados moradores da região; e o polietileno, matéria prima, era produzido no Nordeste, colaborando com a cadeia petroquímica da região. Já no formato da política pública, o arranjo da cisterna de polietileno incumbiu a cada estado a criação de um Comitê Gestor Estadual e às empresas a criação de um Comitê Gestor Municipal, responsável pelas ações de mobilização.

Além disso, os critérios do Cadastro Único passaram a ser requisito necessário dos beneficiários (CAMPOS e ALVEZ, 2014; NOGUEIRA, MILHORANCE e MENDES, 2020).

A estratégia da coalizão de modernização econômica, conforme destacado anteriormente, foi de disputar espaço político conquistado pela coalizão de convivência. A ação dos membros foi de propor uma alternativa cujo objetivo formal de acesso descentralizado à água era o mesmo da cisterna de placa.

Dentro do cenário argumentava-se que a sociedade civil não teria capacidade de produzir na escala necessária. Dessa forma, as metas não seriam atingidas caso algumas alterações não fossem incorporadas. Havia, portanto, na visão dos gestores do Brasil Sem Miséria, um *trade-off*, já que a fim de universalizar o acesso haveria que mudar a forma de fazer. Como coloca o Entrevistado 2, “acreditava-se que era preciso mudar a forma para mudar a meta. Nós não acreditávamos muito. Então acabou que a solução construída foi um pouco essa”. Além disso, como destaca o Entrevistado 6 (grifo nosso),

O paradigma do grupo que entra com a questão da cisterna de plástico é esse justamente o paradigma tecnocrata que tem o olhar... um olhar que é legítimo também. O que que adianta eu levar água para essa pessoa daqui a 15 anos? Daqui 15 anos, os filhos já cresceram, já mudaram. Eles já perderam a infância carregando lata d'água na cabeça. **Tem que levar agora. Então, eu acho que isso muito na cabeça do tecnocrata do poder central executivo federal da escala, escala é tudo.** O pessoal da ASA não. Você está muito mais próximo da comunidade. É até uma questão de formação cívica das pessoas que está envolvida. Não é meramente uma cisterna. [...] se você realmente olha desse ponto de vista de colaboração, de uma perspectiva mais democrática da política pública, óbvio que é 500 vezes melhor isso porque você vai lá, você treina a família. É todo um conjunto de coisas que é muito diferente de alguém chegar lá, tasca uma cisterna e pronto.

O mecanismo ativado por esse contexto pelos membros da coalizão de modernização econômica foi a **emulação**. Através do mimetismo de soluções já aceitas para a questão da seca no Semiárido, os atores que já eram responsáveis pela construção de obras hídricas de infraestrutura e pela modernização da agricultura passam a produzir cisternas de polietileno. Essa emulação ocorre devido ao sucesso, à popularidade e ao espaço conquistado pelas cisternas. Assim como na mímica, o gesto buscou copiar o original. A emulação, contudo, é uma cópia – não é uma replicação – e ao mudar o processo de construção e o material utilizado; modificou-se, também, o produto final.

Segundo a interpretação de Pereira (2016, p. 154), o Programa Água para Todos possui duas linguagens de ação em conflito e em choque. Antes do Programa, as coalizões não haviam disputado o mesmo espaço nas políticas públicas federais, já que o governo Lula mantivera as visões separadas em diferentes ministérios. Dessa forma, as disputadas estavam localizadas no

espaço geográfico do Semiárido. Com o advento do Brasil Sem Miséria, cujo objetivo era o combate à pobreza e à miséria, as duas coalizões chocaram-se no nível federal.

Além da mudança de forma, o Água para Todos ampliou as parcerias entre o governo federal e os estados e municípios. Havia, segundo o Entrevistado 5, uma visão de que “a matriz que orientava o governo era o Estado forte. O Estado forte não delega, não delega. Então tinha muita gente que não gostava, que torcia o nariz para essa coisa de sociedade civil.”. Todavia, os argumentos sobre a necessidade de escala e, principalmente, o aumento no orçamento impediram que a diversificação de parcerias rompesse com a coalizão CCS.

Para Nogueira, Milhorce e Mendes (2020, p. 11), o aprendizado e as alterações realizadas no arranjo do Água Para Todos configuraram-se como uma bricolagem institucional. Para as autoras, o novo arranjo do programa, pós aprendizado, combinou elementos do programa moderno representado pelo P1MC – ao buscar a governança descentralizada e participativa – e da política tradicional – ao dialogar com as oligarquias.

No final do Programa, a meta foi atingida e foram entregues 457 mil cisternas de placas e 293,5 mil cisternas de polietileno (CAMPOS e ALVEZ, 2014, p. 472).

8.4.3. O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas

Em 2013, por meio da Lei nº 12.873, foi instituído o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas. No mesmo ano, o Decreto nº 8.083 regulamenta a execução do programa. A partir da normativa, portarias e instruções operacionais foram publicadas. O conjunto de documentos formou o arcabouço legal do Programa Cisternas e foi resultado do intenso **aprendizado** de dez anos de construção tecnologias sociais pelo MDS junto à sociedade civil (SANTANA e ARSKY, 2016).

Antes de consolidar o marco legal do Programa, ele era implementador através de convênios entre o MDS e a AP1MC, estados ou municípios. O tipo de transferência realizada fazia parte da modalidade de transferências voluntárias. A legislação, contudo, previa esse tipo de transferências de recursos entre entes federativos, ou seja, era inadequado para as transferências à AP1MC (MORTARA, 2017, p. 95; SESAN, 2013).

Além disso, o novo arcabouço legal buscou imprimir maior celeridade ao processo de execução. Os ritos burocráticos derivados dos instrumentos legais disponíveis provocavam atrasos na entrega das tecnologias. Antes da assinatura do acordo de transferência o parceiro

tinha que definir o modelo de implementação e elaborar um projeto específico no qual estejam presentes cotações de preços para cada elemento de despesa. Depois, o parceiro deveria organizar a equipe de gestão e acompanhamento do projeto; elaborar edital para a contratação das organizações que fariam a implementação local; obter aval jurídico sobre o edital e publicá-lo. Finalmente, era preciso formalizar os contratos ou subconvênios (SANTANA e ARSKY, 2016, p. 212). Esse processo, repleto de entraves, resultava em atrasos no cronograma.

O novo marco foi construído para atacar esses gargalos e, segundo Santana e Arsky (SANTANA e ARSKY, 2016, p. 215), “a perspectiva era manter o arranjo institucional de implementação até então considerado mais efetivo, que envolvia a intermediação com parceiro público ou privado e a execução na ponta a partir de ampla participação da sociedade civil”. Dessa forma, visava-se manter o cerne da política, isto é, a descentralização e a participação, e aprofundar, através do aprendizado adquirido durante os anos, a capacidade do Estado em realizar esse tipo de política.

O marco trouxe diversas inovações. (i) O credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos para a execução do programa possibilitou que houvesse a dispensa de licitação para entidades credenciadas e selecionadas nos editais. (ii) Uniformidade ao processo de execução corresponde à padronização da metodologia de implementação das tecnologias e definição de valores unitários para cada uma. Foi produzido, nesse sentido, um Manual de Operacionalização do Programa e Orientações ao Proponente. Assim, não só é possível ter um padrão de qualidade uniforme, mas também reduzir o tempo no preparo dos projetos. (iii) Padronização do edital de chamada pública para todos os parceiros (SANTANA e ARSKY, 2016; SESAN, 2013).

Ademais, também foi possível, por meio do marco, adiantar a primeira parcela do contrato firmado em até 30% (Decreto nº 8.038 de 2013). Essa mudança foi desenvolvida devido à diferente natureza das OSCIPs que não possuem capital de giro como as empresas privadas. O resto do valor pela execução do programa é entregue no final.

A prestação de contas também foi simplificada, criando mais transparência ao processo (Instrução Operacional Sesan nº 1, de 07 de abril de 2014 – modelo de termo de recebimento). Após finalização da política, deve-se inserir no SIG Cisternas o termo de recebimento da tecnologia social. Esse documento é assinado pela família e contém dados cadastrais, registros fotográficos, registro das coordenadas geográficas e declaração da participação da família nas etapas metodológicas de mobilização e capacitação (SANTANA e ARSKY, 2016). A prestação de contas, portanto, passou a ter foco no resultado.

É preciso destacar também que o arranjo proposto pelo marco legal fora testado. Segundo o Entrevistado 9, “A gente de certa forma testou o marco regulatório. A gente fez um contrato com a Fundação do Banco do Brasil anterior ao marco regulatório que seguiu as regras muito semelhantes do marco regulatório.”. Um acordo entre a Federação Banco do Brasil e a AP1MC (2011 – 2012) fora firmado seguindo o modelo.

8.5. T5 (2015 – 2018): INÉRCIA

Após quinze anos de avanços e institucionalização do programa dentro do subsistema de políticas de segurança alimentar e nutricional, o programa de construção de cisternas, assim como diversas políticas sociais, sofre os impactos do contexto de crise política e econômica nacional. Dessa forma, argumenta-se que após um período de constante aceleração, o programa entra numa fase de inércia.

Quadro 30 - período T5 (2015 – 2018): inércia

Eventos Externos	
Coalizão governamental: Dilma Rousseff (desenvolvimentismo e democracia participativa) e Michel Temer	
Ministério do Desenvolvimento Social: Tereza Campello e Osmar Terra	
Ministério da Integração Nacional: Fernando Bezerra Coelho, Fernando Teixeira e Helder Barbalho	
2016	<i>Impeachment</i> da presidente Dilma Rousseff
	Emenda Constitucional nº 95: novo regime fiscal
Acontecimentos internos ao subsistema	
2015	Criação pela ASA do Programa de Manejo da Agrobiodiversidade – Sementes do Semiárido
2017	Programa Cisternas ganha o Prêmio Internacional de Política para o Futuro da World Future Council em parceria com a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação ¹⁰⁸ .

Quadro elaborado pela autora

Esse período foi caracterizado por intensa crise política e fiscal. Após a acirrada eleição de 2014, a presidente Dilma Rousseff foi reeleita. O segundo mandato, contudo, não chegou ao final. A abertura e conclusão do processo de impeachment em 2016 levou ao cargo de Presidência da República o então vice-presidente Michel Temer, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB – atualmente MDB).

Ao contrário dos demais períodos até então abordados, nesse momento são predominantes os eventos externos ao subsistema. Devido a eventos verticais - crise política, decisões econômicas e fim do Brasil Sem Miséria -, o Programa Cisternas, cujos avanços recentes possibilitariam acelerar a execução, precisou se adaptar à nova situação fiscal. Essa adaptação exigiu dos atores novas estratégias.

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/agosto/programa-cisternas-e-uma-das-tres-melhores-politicas-publicas-do-mundo>>. Acesso em 12 de novembro de 2019.

Ressalta-se que o termo inércia se refere à força inercial. A política vinha em movimento, acelerando. A partir desse período o movimento não se acelera, mas continua. Nesse sentido, a resultante das forças é zero. Mediante tantos problemas internos, o programa não parou por ser mais difícil parar do que deixar continuar.

8.5.1. Crise política e austeridade fiscal

Ainda em 2012, no primeiro governo Dilma, a Presidente tentou libertar-se do tripé macroeconômico consolidado por Fernando Henrique. O objetivo era consolidar uma nova matriz macroeconômica, caracterizada por juros baixos, câmbio competitivo e política fiscal expansionista.

A mudança no tripé macroeconômico catalisou o processo de desgaste político. A coalizão do governo, construída por Lula e herdada por Dilma, desgastada pelas manifestações de 2013, se desfaz durante o segundo mandato da presidente. Em meio a denúncias de corrupção dentro da coalizão governista, o então parte da base aliada Partido do Movimento Democrático Brasileiro, partido do vice-presidente Michel Temer, rompe com o Partido dos Trabalhadores e participa ativamente da abertura e conclusão do processo de *impeachment* (2015-2016).

O argumento utilizado para a retirada de Dilma do cargo foi o de crimes de responsabilidade. A categoria é bastante ampla, mas foi alegado que através de pedaladas fiscais e de decretos para crédito suplementar, a ex-presidente foi julgada e condenada por sua gestão fiscal, um argumento administrativo mobilizado politicamente.

A discussão sobre as origens dessa crise ultrapassa o escopo da dissertação. Os acontecimentos desse período, devido ao pouco distanciamento temporal, ainda são objetos de análises. Dessa forma, narrativas, interpretações e tentativas de explicação estão em processo de construção.

Entretanto, as consequências para o programa estudado são pertinentes e devem ser analisados. A mudança de coalizão governamental levou à presidência um grupo de transição cujas ações e visão de mundo afetaram (e afetariam) diretamente as políticas sociais. Observou-se, portanto, uma guinada em relação ao programa político até então apresentado pelas gestões do Partido dos Trabalhadores – guinada acentuada com o resultado das eleições de 2018.

Colocada em prática pela primeira vez em 2017, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, instaurou um novo regime fiscal. Esse regime definiu limites para os gastos da administração pública federal por 20 anos, isto é, até 2036. O estabelecimento do teto pode levar ao

sucateamento das políticas sociais, inviabilizando sua expansão e até mesmo seu funcionamento (MARIANO, 2017).

Embora imediatos, os efeitos puderam, num primeiro momento, ser contornados. Como destaca o Entrevistado 1 (grifo nosso),

Com o tempo esses recursos vindos dessa fonte vão ficando cada vez mais escassos e aí a gente foi, desde o governo Temer, **buscando outros caminhos para que a gente conseguisse financiar nossas ações**. Nesse sentido, o Fundo Amazônia cumpriu um grande papel eu diria que de 2016 até 2017, talvez até 2018 um pouquinho.

Dessa forma, durante o período em que Michel Temer ocupou a presidência, outras fontes de financiamento foram encontradas com o objetivo de temporariamente suprir as necessidades do programa.

Além disso, as escolhas do presidente para compor o ministério não prejudicaram a ação. Como coloca o Entrevistado 1,

No governo Temer a gente teve um diretor, o Francisco Fujita, ligado, entre outras coisas, ao próprio PMDB. Mas era um cara que tinha o perfil muito técnico. Ele era doutor pela USP em agronomia, não sei, algo assim, agrárias. Era um cara que quando ele chegou lá, a gente ficou com dúvidas sobre qual era a dele, se a gente ia conseguir tocar o programa. Nós conseguimos, porque **ele não só era um cara muito técnico, mas ele tinha para si uma certa agenda que casou com aquilo que nós queríamos. Ele queria mostrar serviço para que ele pudesse converter isso em capital política para ele. Então ele fazia isso mostrando serviço**. Motivo o qual, nessa época, mesmo com as questões, entre elas contingenciamento financeiro, a gente conseguiu tocar o programa.

Assim, apesar das alterações na coalizão governamental, o programa foi mantido.

8.6. T6 (2019): PARALISIA E INCERTEZA

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, uma nova coalizão governamental assume. A coalizão é caracterizada pela defesa de valores autoritários, liberalismo econômico, combate à esquerda e as suas pautas. A ascensão de um governo localizado na extrema direita do espectro político acompanha a onda de populismo de direita que atualmente atinge diversos países¹⁰⁹ (MOUFFE, 2018).

Novamente, as bases políticas, econômicas e sociais do governo de Jair Bolsonaro não são objeto da dissertação. Já as ações realizadas durante a gestão e seu efeito programa são. Os elementos encontrados por meio das categorias analíticas do ACF são apresentados conforme a figura abaixo.

¹⁰⁹ 2014 e 2019 – Índia elege Narendra Modi. 2016 – voto favorável ao Brexit, eleição de Donald Trump nos Estados Unidos. 2018 – Viktor Orban vence as eleições na Hungria. Ver compilação global em: <<https://qz.com/1774201/the-global-state-of-right-wing-populism-in-2019/>>.

Quadro 31 - período T6 (2019): paralisia e incerteza

Eventos Externos	
Coalizão governamental: Jair Bolsonaro (autoritário – neoliberal)	
Ministério da Cidadania: Osmar Terra e Onyx Lorenzoni	
Ministério do Desenvolvimento Regional: Gustavo Canuto e Rogério Marinho	
2019	Decreto 9.759 de 11 de abril
Estratégia	
CCS: busca apoio de parlamentares, da cooperação internacional e de governadores e prefeitos	
Acontecimentos internos ao subsistema	
2019	Lançamento da Frente Parlamentar em Defesa da Convivência com o Semiárido

Quadro produzido pela autora.

Assim como no período anterior, as ações por parte das coalizões que haviam se formado em torno das políticas de acesso à água foram limitadas pelos eventos externos. A nova coalizão governamental atuou de três formas distintas, promovendo incerteza quanto à sobrevivência do Programa Cisternas: (i) manutenção da política de contingenciamento de gastos, (ii) forte oposição ideológica, e (iii) restrição do relacionamento entre a sociedade civil e o governo federal.

A diminuição de gastos públicos foi uma das pautas eleitorais de Bolsonaro. Confiando os destinos da economia nacional ao ministro Paulo Guedes, a nova gestão dedicou-se a promover reformas previdenciária, tributária, administrativa e privatizações. O expansionismo fiscal, característico dos governos PT, que gerou diversos programas sociais não sinalizava continuidade nos planos do novo governo.

Bolsonaro também se elegeu com forte apelo ao antipetismo, isto é, representando oposição aos governos do Partido dos Trabalhadores (SAMUELS e ZUCCO, 2018). Dentro desse processo, Bolsonaro reconheceu na região Nordeste a base eleitoral do ex-presidente Lula¹¹⁰. Além do Nordeste, as organizações da sociedade civil também sofreram com a oposição do então representante do Partido Social Liberal¹¹¹, relacionando-as com um projeto de hegemonia da esquerda petista.

O resultado desses posicionamentos foi a paralização do Programa Cisternas por motivos políticos-ideológicos. Segundo o Entrevistado 4 (grifo nosso),

a gente está vivendo uma polarização política. Acho que essa polarização traz em si, você está falando de distanciamento de polos. Você está falando de menos conciliação, falando de menos diálogo. Você trabalha símbolos, você tem um conservadorismo, que não é só do Brasil. **Quando você fala do Programa Cisternas, você vê que é um programa de movimento social, que veio do Nordeste, que foi implementado num governo de esquerda, dito de esquerda, uma coalizão de centro-esquerda. Então isso tudo vai afetar.** [...] A questão toda é que assim, não

¹¹⁰ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/termo-paraiba-usado-por-bolsonaro-reflete-preconceito-ao-nordeste-e-cabe-punicao.shtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

¹¹¹ Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2019/11/14/terceiro-setor-sofre-com-criticas-do-governo-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

só a cisterna, mas uma série de políticas públicas, principalmente as políticas sociais, tem algumas mais do que outras. Eu pegaria economia solidária, cisternas, bolsa família. Você vê que existe uma atitude muito, como eu posso dizer? Uma atitude muito reticente com esses programas. Mas você vai me dizer assim, “mas e o PAA?”. O PAA é um programa muito forte no Rio Grande do Sul. Como esse movimento, para quem está estudando, você sabe bem disso, essa polarização política. Esse movimento mais conservador vem do centro-sul, isso dá uma amenizada. Mas quando você pega o [Programa] Cisternas, assim, **eu já ouvi aqui de mais de um ator político que fala assim: “é muito a cara do Lula. É muita do governo anterior. Está pintado de vermelho”.**

O programa devido à sua metodologia, à sua origem e ao intenso diálogo com a sociedade civil foi identificada como uma política não só de governo, mas de um governo de esquerda cuja oposição era, para a nova coalizão de governo, necessária e moral.

Tratar o programa enquanto um programa partidário, segundo o Entrevistado 8 (grifo nosso), é uma narrativa.

[E]xiste uma narrativa, que para mim é uma narrativa..., de que tudo que foi feito antes está associado ao PT. Na verdade, está associada ao governo federal, que era o governo Lula, era o governo Dilma. [...] **Você olha para a ASA que é uma rede desse tamanho, você não tem um parlamentar.** A ASA nunca associou isso. Inclusive, a ASA não faz inauguração de cisterna para não levar parlamentar. **A ASA nunca fez nenhum trabalho associado ao PT. Isso é uma desculpa para não fazer. A ação é para todo mundo.** Mas eu obviamente não sou ingênuo. Aqui teve uma formulação de um campo da sociedade, que vem lá desde o final da ditadura militar, que foi formulando, que são ideias mais associadas à perspectiva de esquerda. Também porque a direita não tem, não trabalha com política social.

O Entrevistado 9 reforça que a narrativa colocada na qual a cisterna é um programa vinculado ao PT é uma forma de desqualificar a iniciativa

Mas tem um nível de perseguição. Não querem fazer com a gente. Eles não querem fazer com a gente. Eles querem arrumar qualquer jeito. “cisterna é legal, só que...” [...] Eles querem continuar fazendo cisterna. Também vão entrar na mesma lógica que o próprio governo entendeu de certa forma, a lógica da cisterna de plástico, que é a cisterna pela cisterna. Não a cisterna pelo processo de mobilização social.

A crescente dificuldade de diálogo com o governo federal foi intensificada com a tentativa, por parte de Bolsonaro, de extinguir arranjos de participação de setores da sociedade civil, como os conselhos. O Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 buscou fechar os canais de diálogo (entre eles o Consea) com o governo federal. O resultado está menos no fechamento efetivo dos canais e mais nas frequentes tentativas do chefe do Executivo em testar os limites democráticos. Apesar de muitos conselhos não serem extintos de fato, não houve vontade política em prol da manutenção do contato para a construção de políticas públicas.

Quando questionados sobre a mobilização para demandar a continuidade de ação por parte do governo, o Entrevistado 12 (grifo nosso) respondeu que

nós estamos naquele momento que assim, o momento e o sentimento de perseguição política ele é tamanho. Ele, em certa medida, nos dá uma **insegurança de ser mais combativo. A nossa sensação é que nós não temos a garantia do processo**

democrático. Se nós não temos a garantia de um processo democrático, você está vivendo, em certa medida, num regime ditatorial. Nessa perspectiva, as liberdades elas estão em xeque.

Nesse sentido, a ASA perde capacidade combativa devido à insegurança no sistema democrático. Dessa forma, o mecanismo de pressão, que fora acionado em momentos em que o programa se encontrava ameaçado, foi neutralizado.

Conforme destacado na seção sobre as estratégias, esse estreitamento da comunicação levou à diversificação da estratégia da coalizão de convivência com a seca. A ASA, em abril de 2019, participou do lançamento da Frente Parlamentar em Defesa da Convivência com o Semiárido. Além disso, a articulação aproximou-se do Fórum de Governadores do Nordeste, buscando a construção de uma aliança entre organizações da sociedade civil e governos estaduais para a gestão de políticas e programas que fortaleçam a perspectiva da convivência para o Semiárido (ASA, 2019). Finalmente, a ASA buscou expandir sua experiência internacionalmente em outras regiões que também enfrentam a escassez de água.

A mudança de coalizão do governo tampouco sinalizou qual o projeto para o Semiárido. Segundo o Entrevistado 2, “[a]cho que o MI também não está no seu melhor momento, está com redução de orçamento, também virou um ministério gigante, tem muitas prioridades.”. Ao mesmo tempo, ainda para o Entrevistado 2, o novo governo “está fortalecendo as coalizões de políticos, de prefeitos, de consórcios de municípios, de governos estaduais mais alinhados.”. Dessa forma, ao passo que a ASA busca parceria com governos, ela sofre a limitação do alinhamento político destes.

O último período identificado demonstra ruptura com a atuação estatal analisada nos outros períodos. Anteriormente, a disputa que havia dentro do território refletia na formação de coalizões adversárias, com diferentes propostas para o Semiárido. A disputa firmou-se, nesses períodos, entre modelos de gestão (tradicional-burocrática e governança) e tipos de solução (grandes obras hídricas e tecnologias alternativas).

8.7. OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE A APLICAÇÃO DO *PROCESS TRACING*

O objetivo do capítulo foi combinar os elementos do ACF, apresentados no capítulo 7, à ferramenta de *process tracing* a fim de localizar os mecanismos causais subjacentes ao processo de institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber. O quadro abaixo resume os mecanismos por período de análise.

Quadro 32 - mecanismos causais por período de análise

Período	Mecanismo causal	Elementos de manifestação dos mecanismos causais
T1	Coordenação	Possibilitou que as crenças se tornassem um projeto coletivo; agrupando, em 1999, diversas organizações com perspectivas similares em Recife.
	Aprendizado	A sistematização da ação coletiva ambicionando tornar-se um programa governamental exige constante aprendizado por parte dos atores. Nessa etapa, o aprendizado manifestou-se na consolidação da metodologia de construção de cisternas.
T2	Pressão	Durante a COP3, as organizações exerceram pressão sobre o governo para a tomada de medidas alternativas na região. A pressão é proveniente tanto da sociedade civil nacional quanto da comunidade internacional.
	Negociação	A partir da pressão, negociou-se contratos testes entre as organizações da sociedade civil e o governo federal.
	Aprendizado	Para execução dos contratos, a sociedade civil iniciou uma longa trajetória de aprendizado a fim de permiti-la atuar em parceria com o Estado. Nesse período, criou-se a APIMC.
T3	Coordenação	Inicia nesse período o processo de institucionalização da ação de construção de cisternas através da metodologia descentralizada e participativa proposta pela sociedade civil. A fim de consolidar a construção de cisternas enquanto programa governamental, formou-se a coalizão de convivência com a seca no subsistema de segurança alimentar e nutricional no Semiárido. A coordenação viabiliza a coalizão.
	Negociação	A coalizão de convivência precisa constantemente negociar dentro da coalizão e apresentar um posicionamento perante o governo federal. Dessa forma, em períodos de suspensão de repasses ocorre a mobilização dos membros da coalizão a fim de viabilizar a continuidade da ação. O resultado é crescente aprendizado e aprimoramento do modo de fazer o programa.
	Aprendizado	As exigências ao se tornar um programa no nível federal aumentam. É necessário desenvolver formas mais eficientes e transparentes de prestação de contas e monitoramento. A materialização desses processos ocorre no desenvolvimento de sistemas informatizados para atender às demandas.
	Pressão	Quando o governo federal sinaliza interrupção de repasses, as organizações da sociedade civil organizam mobilizações e exercem pressão. Ocorre, pois, um processo de escuta e mudança de decisão por parte do governo federal.
T4	Emulação	A coalizão de modernização econômica produziu via emulação uma solução, pretendendo-se mais veloz. A nova tecnologia abriu espaço para diferentes atores (empresas).
	Coordenação	A coalizão de convivência precisou atuar conjuntamente a fim de manter sua metodologia perante o Brasil Sem Miséria-Água para Todos. A relação entre sociedade civil e MDS foi intermediada pelos atores dentro do Estado que participavam da coalizão, destacando-se o Consea e a Sesan.
	Pressão	Novamente a sociedade civil mobilizou-se exigindo revisão nas decisões do governo federal.
	Negociação	Após o processo de escuta e diálogo abertos pela pressão, os atores precisaram negociar uma solução.
	Aprendizado	O aprendizado ocorre não só por parte da sociedade civil, mas também pelo Estado. Dessa forma, construíram-se capacidades, durante a trajetória, para a atuação descentralizada do Estado em parceria com a sociedade civil e com outros entes da federação. Aprimoraram-se as formas de controle e os sistemas. Foi produzido, nesse período, o Marco Legal do Programa e o MROSC.

Quadro elaborado pela autora.

Os mecanismos identificados foram acionados dentro do processo de institucionalização do programa cisternas. Dessa forma, o processo de institucionalização é constituído por diversos processos menores e dinâmicos. A aplicação do *process tracing* permitiu que esses outros processos fossem explorados a fim de explicar o resultado da institucionalização, isto é, como o programa de construção de cisternas se institucionalizou.

A partir da combinação entre ACF e mecanismos causais – encontrados por meio da aplicação do *process tracing* – é possível perceber dois níveis de dinâmica. O primeiro é o nível da institucionalização do programa. Neste, observou-se a trajetória de mudança política e institucional, mais especificamente da institucionalização, do programa de construção de cisternas de água para beber.

A institucionalização é um processo de alteração do grau de institucionalidade o que, conforme colocado anteriormente, significa a assimilação organizacional de regras. A fim de observar esse tipo de mudança, ela foi operacionalizada em quatro categorias: (i) mudança nas instâncias institucionais (criação de conselhos, comitês, fóruns de articulação), (ii) aprovação de normas formais, (iii) mudança por *feedback* (o resultado do programa abre espaço para a criação de programas com formato semelhante) e (iv) mudanças no desenho do programa.

Durante os dois capítulos de aplicação esses elementos foram destacados:

- (i) Mudança nas instâncias institucionais: Consea, ASA-AP1MC, MDS, Frente Parlamentar em Defesa da Convivência com o Semiárido.
- (ii) Aprovação de normas formais: Lei nº 11.346 de 2006 (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), Emenda Constitucional 64 de 2010 (alimentação adequada e saudável como direito básico do ser humano), Lei nº 12.873 de 2013 (Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais e Acesso à Água – Programa Cisternas), Lei nº 13.019 de 2014 (MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil)
- (iii) Mudança por *feedback*: criação do P1+2 e das cisternas de produção (ou segunda água), cisternas nas escolas, Programa de Manejo da Agrobiodiversidade e expansão para outras regiões das tecnologias sociais.
- (iv) Mudanças no desenho do programa: mudanças de caráter processual, ASA passa a fazer chamada pública, MDS passa a definir os critérios para os municípios e famílias, abandono dos fundos solitários rotativos, controle social e controle formal.

O programa foi elaborado pela sociedade civil, recebendo o nome de P1MC. A institucionalização ocorreu criando um novo arranjo, o Programa Cisternas. Este arranjo,

conforme demonstrado no capítulo 6, é diferente e mais amplo; fortalecendo, por exemplo, a parceria com estados e municípios. Todavia, como coloca o Entrevistado 5 (grifo nosso),

olha, **muda, principalmente, os processos-meio**, eu diria assim. Que **decorrem do fato de eles estarem submetidos ao controle do Estado**. Sei lá, a ASA faz chamada pública, antes não fazia. Eles definiam os municípios, depois nós passamos a definir. Tinha umas questões, assim, de enfoque. Por exemplo, eles chamavam os processos participativo e avaliação de controle social. Isso, na avaliação da MDS, não era controle social. Porque a visão do controle social é aquela por conselhos. Então isso não pode chamar de controle social. Muda alguma coisa. Fortalecimento institucional. Não, também não queremos fortalecer as entidades, queremos que as entidades entreguem cisternas. Então vamos tirar alguns itens de custo, vamos centrar no que é essencial para a construção. Mas, por exemplo, **sempre, até por força desses atores que eu mencionei de dimensão nacional, secretário, Consea e a própria ASA. Por força desse bloco, o aspecto metodológico, que depois vai dar substância ao que é uma tecnologia social de acesso à água, isso aí foi preservado**.

O bloco na pesquisa foi chamado de coalizão de convivência com o Semiárido.

Dessa forma, quanto ao primeiro nível, a institucionalização ocorreu sem substituir o tipo de ação do Estado na região e sem adotar completamente o arranjo da sociedade civil. Contudo, a institucionalização manteve, principalmente pela atuação da coalizão CCS, isto é, pela coordenação de atores da sociedade civil e do governo federal, os aspectos principais do programa. Assim, a metodologia participativa, a execução descentralizada, a proposta de cidadania se mantiveram. Enquanto “processos-meio”, como coloca o Entrevistado 5, foram acrescentados principalmente decorrente do conflito com os órgãos de controle.

Durante a vigência do Água para Todos houve uma nova tentativa de desmobilizar as cisternas de placa construídas pelo arranjo do MDS. Entretanto, novamente, a coalizão CCS foi capaz de negociar e garantir a continuidade do programa com os aspectos centrais e com a participação da sociedade civil.

Finalmente, atualmente a institucionalização não garantiu estabilidade e continuidade do Programa Cisternas. Observou-se que a forte mudança na coalizão governamental, com a eleição de Jair Bolsonaro, e a elevada polarização política eliminou a estrutura de oportunidade (presente no diagrama do ACF), já que o sistema político foi fechado e o grau de consenso necessário desapareceu. Como parte significativa da coalizão pertencia à burocracia de políticas sociais do governo federal, os recursos de poder da coalizão também são reduzidos.

O segundo nível de dinâmica abordou os diversos processos que constituem a institucionalização. Este é um nível muito mais dinâmico que o anterior. Por meio deste nível de análise foi possível identificar **como** a institucionalização de fato ocorreu e explicar **o porquê** dos resultados listados acima por meio da utilização de mecanismos causais.

Houve dois principais pontos de conflito: com os órgãos de controle e com o arranjo do Água para Todos. Os conflitos foram descritos durante o capítulo. Com o rastreamento de

mecanismos causais foi possível entender que mediante os mecanismos de coordenação, de negociação, de pressão e de aprendizado os conflitos foram enfrentados. O resultado foi a institucionalização da construção de cisternas no Programa Cisternas, acrescentando processos de controle, fiscalização e monitoramento.

É importante destacar que o P1MC se adapta às exigências do arranjo do Programa Cisternas, já que o seu orçamento provém do programa do governo federal. Ainda assim, a dependência econômica não implica dependência política. A liberdade de atuação política e a abertura do governo federal às demandas sociais permitiu que o mecanismo de pressão fosse acionado.

Também, destaca-se a relevância do mecanismo de aprendizado. A ativação desse mecanismo foi possível perante as situações de tensão devido à atuação dos outros mecanismos – coordenação, negociação e pressão –. Assim, a partir da coordenação de atores e da pressão, negociaram-se soluções que acionaram o aprendizado. As evidências concretas da operação deste mecanismo foi o desenvolvimento de instrumentos que permitiram a continuidade dos elementos centrais do programa. Conclui-se, portanto, que a atuação da coalizão buscou solucionar os impasses por meio do aprendizado.

Além disso, o aprendizado não atuou somente na direção da coalizão CCS, mas também foi relevante, como descrito neste capítulo, para os órgãos de controle e para a coalizão MEC.

CAPÍTULO 9 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi analisar o processo de institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber. Considera-se que o resultado da pesquisa é a explicação desse processo de institucionalização – que é considerada pela dissertação como um processo de mudança política e institucional –.

A pergunta que guiou a pesquisa foi **quais os fatores que afetam a institucionalização do programa de construção de cisternas de água para beber no subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Semiárido, tornando-se um programa governamental?** A questão foi respondida ao aplicar o ACF, durante o capítulo 7.

Os fatores identificados, conforme o quadro abaixo, que afetaram a institucionalização do programa, de acordo com o ACF, foram de duas ordens: eventos externos e conflito entre coalizões. Este quadro retoma a divisão entre categorias iniciais, intermediárias e finais apresentadas no Quadro 7 – categorias de análise do *Advocacy Coalition Framework*.

Quadro 33 - fatores que afetaram a institucionalização do programa

Categorias	Eventos	Evidências e efeito para o programa de construção de cisternas
Eventos Externos		
Mudança nas condições socioeconômicas e mudanças nas coalizões de governo.	Mudança de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva.	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia a abertura do Estado para a sociedade civil (criação do Consea). • Programa de governo centrado em políticas sociais (criação do MDS). • Expansionismo fiscal (crescente aumento do orçamento para políticas sociais).
	Mudança de Luiz Inácio Lula da Silva para Dilma Rousseff.	<ul style="list-style-type: none"> • Acentuação do expansionismo fiscal (Plano Brasil Sem Miséria – Água para Todos). • Mudança no estilo de governar: democracia participativa não desaparece, mas convive com o desenvolvimentismo. • Tentativa de reduzir, por meio de decretos (nº 7.568 e 7.592), a participação da sociedade civil. Pressões da sociedade civil levam à negociação e continuação do programa.
	Mudança Dilma Rousseff para Michel Temer.	<ul style="list-style-type: none"> • Crise política (Dilma sofre processo de <i>impeachment</i>). • Crise fiscal (Emenda Constitucional nº 95 – novo regime fiscal). • Programa Cisternas perde o sentido de aceleração. É mantido devido à força que já tinha.
	Mudança Michel Temer para Jair Bolsonaro.	<ul style="list-style-type: none"> • Reduz drasticamente a abertura do Estado para a sociedade civil (tentativa de fechamento dos conselhos). • Programa de governo baseado no contracionismo fiscal e críticas às políticas sociais. • Grande oposição ideológica aos governos anteriores. A oposição leva ao distanciamento do novo governo das políticas públicas e das bases dos governos anteriores (Bolsa Família, Programa Cisternas e região Nordeste) e à paralisia do Programa Cisternas.

Decisões políticas e impactos de outros subsistemas.	Órgãos de controle: TCU e CGU.	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de auditorias e avaliações por parte do TCU e da CGU ao Programa Cisternas. • Levou à reestruturação do programa a fim de incluir processos de controle, fiscalização e monitoramento. • Questionamentos quanto ao modelo de implementação em rede. • Suspensões temporárias de repasses de recursos.
Eventos internos ao subsistema		
Coalizões adversárias	Conflito entre as coalizões de Convivência com o Semiárido e de Modernização Econômica Conservadora: choque de materialidades	<ul style="list-style-type: none"> • Arranjo institucional do Água para Todos coloca duas coalizões adversárias (CCS e MEC) dentro do mesmo programa. • Coalizão MEC emula a solução da coalizão CCS e passa a implementar cisternas de polietileno. • MDS e ASA, após pressão, mantém a construção de cisternas de placa. • Coalizão MEC incorpora aspectos participativos na sua metodologia, demonstrando que o conflito levou ao aprendizado.

Quadro elaborado pela autora.

Além da identificação dos fatores, a pesquisa buscava responder **como esse programa foi institucionalizado**. A categoria final é a própria institucionalização do programa. Conforme descrito, a construção de cisternas começou como um programa desenvolvido pela sociedade civil, o P1MC. A institucionalização do programa ocorreu, no nível do governo federal, com a criação do Programa Cisternas, por meio da lei nº 12.873 de 2013, dentro do subsistema de política pública de segurança alimentar e nutricional.

Considera-se que a institucionalização é um processo de mudança política e institucional no qual as regras são incorporadas e assimiladas pelas organizações (QUEIROZ, 2016). A institucionalização poderia ter consolidado o programa no seu formato original, criado pela sociedade civil. Todavia, as exigências e os entraves do processo – principalmente a interferência dos órgãos de controle e a participação do programa no Brasil Sem Miséria – institucionalizaram, dentro da política de segurança alimentar e nutricional, um programa diferente. Esses fatores foram destacados no quadro acima.

Características centrais foram mantidas, como a participação das famílias e da sociedade civil. Entretanto, alguns processos se perderam, como o uso de fundos rotativos solidários e a flexibilidade de implementação conforme a necessidade do local.

O formato de tomada de decisões pelas comissões de base, predominante no início do programa, passou a coexistir com decisões pré-estabelecidas e centralizadas no Ministério de Desenvolvimento Social. Embora este formato de decisão tenha sido a solução encontrada para a institucionalização do programa, a sociedade civil manteve o formato de rede e de decisões de base para sua atuação política e independente do governo federal.

Não obstante, o programa expandiu o escopo de atores na execução. Os entes da federação passaram a ser parceiros do governo federal na promoção de estratégias de

convivência com o Semiárido. É importante destacar que esse aspecto, primeiramente visto com receio pela sociedade civil, atualmente é um elemento que permite a continuidade, ainda que remota, dos programas desenvolvidos pela ASA por meio de parcerias com prefeitos e governadores locais. Destaca-se, portanto, o efeito *feedback* da institucionalização.

A apresentação dos resultados, na dissertação, foi contada em duas principais partes. A primeira parte, durante o capítulo 7, aplicou o *Advocacy Coalition Framework*, não com o intuito de testar suas hipóteses, mas de identificar os elementos do processo estudado por meio das categorias apresentadas pelo quadro analítico. Essa primeira etapa mapeou os fatores de mudança institucional os quais foram apresentados acima.

Destaca-se aqui que a dissertação contribuiu, do ponto de vista conceitual, na produção de um novo modelo analítico. O modelo combinou o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) com mecanismos causais (e conseguinte aplicação de *process tracing*). Essa combinação foi realizada no intuito de vincular o ACF à agenda de pesquisa da *Comparative Historical Analysis* (CHA). Assim, absorveu-se ao modelo de coalizões a preocupação com fenômenos macroestruturais e a crítica epistemológica características da CHA.

A segunda parte dos resultados, apresentada no capítulo 8, buscou alavancar às explicações produzidas pela primeira parte com auxílio das modificações realizadas no quadro analítico original do ACF. Dessa forma, a aplicação do *process tracing*, e a identificação de mecanismos causais, permitiram explicar como a institucionalização do programa de construção de cisternas ocorreu, isto é, como os elementos do quadro analítico interagiram na produção de resultados.

Os fatores de mudança institucional ativaram os mecanismos ao longo do processo. Os mecanismos de **aprendizado, coordenação, negociação, emulação e pressão** foram apontados.

A coordenação da sociedade civil entre suas diversas organizações e entre a rede ASA e os outros membros da coalizão de convivência com o Semiárido foi um mecanismo essencial para a institucionalização. Por meio da coordenação foi possível articular respostas conjuntas aos desafios apresentados. Dessa forma, perante os órgãos de controle a coalizão, coordenada, negociou e produziu soluções. O Marco Legal do Programa Cisternas, marco da institucionalização do programa, é resposta também dessas exigências e da necessidade de, na visão dos atores, garantir a permanência do programa.

Além disso, perante a tentativa de imposição de um modelo de cisterna durante o Água para Todos, a coordenação da coalizão construiu um arranjo, negociado, em que as duas formas de cisternas (placa e polietileno) coexistiram. A disputa entre as duas coalizões rivais dentro do

arranjo ativou, ainda, o aprendizado por parte da coalizão de modernização econômica conservadora que adicionou componentes participativos na instalação de suas cisternas.

Em alguns momentos do processo, as decisões foram externas e verticais. Assim, perante ordem de suspensão do repasse de recursos ou tentativas de reduzir a participação da sociedade civil, a coordenação entre os atores da coalizão não foi suficiente para assegurar a continuidade do programa. Especificamente nesses momentos, a independência política da sociedade civil foi importante para que ela, mobilizada, ativasse o mecanismo de pressão e contestasse as decisões tomadas.

A institucionalização também resultou em diversos processos de aprendizado por parte tanto da sociedade civil quanto da gestão do governo federal. Mesmo em períodos de conflito com os órgãos de controle ou com a coalizão oposta, os atores afirmaram que todos estavam aprendendo com o programa de construção de cisternas. Dessa forma, o programa abriu caminho para outros programas de perfil semelhante.

Finalmente, destaca-se que os mecanismos – aprendizado, pressão, negociação e cooperação – operaram dentro de um contexto democrático em que o diálogo entre sociedade civil e Estado era possível e fomentado. Com a instabilidade tanto econômica quanto política, esses mecanismos foram neutralizados, isto é, os espaços de oportunidade para agência foram reduzidos.

As limitações da pesquisa são extensas. Os apontamentos aqui relatados são um rol relevante, não exaustivo. A primeira grande limitação para as conclusões do estudo de institucionalização de programas sociais com base participativa em programas governamentais é a capacidade de generalização da pesquisa para outros casos de institucionalização. O universo observado é pequeno. Estudou-se apenas um programa representante do fenômeno. A fim de ampliar a validade externa dos resultados, outros estudos de caso deveriam ser adicionados (tanto de casos de sucesso quanto de casos de fracassos) e os resultados comparados.

A segunda limitação refere-se aos recortes necessários para a realização da pesquisa e o objeto. O programa de construção de cisternas é um programa que surgiu em um lugar específico no intuito de solucionar um problema específico: o Semiárido e o acesso à água na região. Conforme foi descrito no capítulo 2, existe uma lógica regional consolidada que envolve a água e as relações de poder na região. Atores locais são extremamente relevantes para o programa, assim como todas as dinâmicas locais. Todavia, apesar de haver diversas iniciativas dos governos estaduais e dos municípios de institucionalização do programa, a pesquisa limitou-se ao estudo da institucionalização no governo federal.

A terceira deficiência da dissertação refere-se às fontes primárias. Durante o planejamento da pesquisa, duas visitas de campo estavam sendo planejadas. A primeira visita foi concretizada em Recife onde foi possível conhecer a sede de organizações e o trabalho administrativo. Todavia, a segunda visita cogitada, não foi possível devido à pandemia e ao tempo necessário para a finalização da pesquisa. Esta segunda visita tinha como destino o interior onde uma das organizações entrevistadas operava.

Além disso, as entrevistas foram realizadas com atores envolvidos com a construção de cisternas de placa. Caso houvesse mais tempo para o desenvolvimento da pesquisa, seria interessante realizar uma segunda rodada de entrevistas mais pontuais. Nesse sentido, entrevistar-se-ia atores dos órgãos de controle envolvidos (TCU e CGU) e atores do Ministério da Integração Nacional.

Alguns desafios foram encontrados durante a pesquisa. Em momentos de dúvidas, optou-se pela honestidade quanto às escolhas realizadas, justificando-as. O primeiro desafio refere-se ao subsistema, unidade básica de análise do quadro. O programa de construção de cisternas foi institucionalizado dentro do subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Todavia, a coalizão de modernização econômica conservadora não trata o acesso à água como uma questão de segurança alimentar e nutricional, mas de segurança hídrica-defesa civil. Ou seja, a disputa entre as coalizões não é necessariamente uma disputa dentro do subsistema, mas de tipos de soluções e paradigmas de desenvolvimento. Como o programa foi institucionalizado dentro da política de segurança alimentar e nutricional, manteve-se essa a escolha.

Outra dificuldade enfrentada foi como classificar os órgãos de controle. Questionou-se se eles são atores externos que influenciam o programa ou atores do programa devido à sua interferência. Nesse sentido, optou-se por seguir o resultado das entrevistas. Os entrevistados não classificaram os órgãos de controle como atores do programa, mas como atores cujas ações e concepção de política pública entraram em conflito com aquelas defendidas pelo programa.

Após discutir as contribuições da pesquisa - resultados e contribuições conceituais - e as suas principais limitações, este espaço de considerações finais da dissertação permite algumas observações, por parte da pesquisadora em formação, quanto ao processo de realização da pesquisa. A introdução na produção científica não ocorre sem desafios e reflexões sobre o próprio fazer científico. Estas reflexões acompanharam o desenvolvimento da pesquisa e a influenciaram fortemente.

Nesse sentido, a primeira observação refere-se às constantes reflexões sobre a definição de problemas a serem estudados e a subjetividade do pesquisador. O interesse surge ao observar

e ao viver a realidade. No caso da pesquisa apresentada, a preocupação com o desenvolvimento (enquanto projeto de emancipação humana), as novas propostas e suas limitações na promoção de condições de vida digna à população guiaram a definição do problema. Subjacentemente, a inquietação em relação à possibilidade de mudança do mundo como ele é em direção ao mundo como ele poderia (ou até deveria) ser¹¹² participou da definição do problema.

Para Weber (2016), a definição do problema que guia a investigação científica faz parte de questões gerais da cultura em que o indivíduo está inserido. Todavia, a partir da delimitação do problema, a condução da pesquisa deve “na medida em que pretende ser científica, ser um lugar onde se busca a verdade do modo que um chinês [...] deva reconhecer a validade de um certo ordenamento conceptual da realidade empírica” (WEBER, 2016, p. 219).

Assim, durante a pesquisa, a motivação pessoal esteve vinculada à prática científica de produzir respostas e explicações. Entretanto, para a condução da pesquisa, buscou-se a maior transparência possível na metodologia aplicada e na produção de resultados no intuito de não se confundir anseios pessoais com o diagnóstico da realidade.

A segunda reflexão, que acompanhou e foi incorporada à pesquisa, foi a necessidade de aprofundar-se em discussões da Filosofia da Ciência as quais, muitas vezes, não estão presentes nem no processo de formação do cientista, nem na produção científica. O efeito disso é duplo. Por um lado, ocorre a redução de questões fundamentais – como, por exemplo, a percepção da realidade, do indivíduo no mundo, da capacidade de explicação da realidade, de pressupostos metateóricos - ao método aplicado e às ferramentas utilizadas. Por outro lado, impõe-se, ao pesquisador, um universo limitado de problemas a serem estados e formas como a realidade pode ser abordada; resultando, por conseguinte, no próprio distanciamento da Ciência da realidade.

Considera-se necessário dialogar com a Filosofia da Ciência devido a dois principais motivos. O primeiro implica tornar explícito os axiomas utilizados e, a partir disso, conduzir uma pesquisa coerente em seus fundamentos. A transparência, exigida na aplicação metodológica, é também um exercício de declaração dos posicionamentos utilizados. Dessa forma, o pesquisador é consciente no desenvolvimento de sua pesquisa. Como coloca Jackson (JACKSON, 2016, p. 190), os cientistas devem ser ainda mais explícitos sobre seus compromissos filosóficos para que os leitores possam melhor apreciar as bases sobre as quais as reivindicações de conhecimento estão sendo feitas.

¹¹² Como coloca Milton Santos (2019, p. 14), “daí a relevância da política, isto é, da arte de pensar as mudanças e de criar as condições para torná-las efetivas.”

O segundo motivo é a defesa da pluralidade na Ciência. A diversidade constrói o conhecimento científico (JACKSON, 2016). Nesse sentido, o pluralismo advoga por uma situação em que diferentes metodologias científicas geram diferentes corpos de conhecimento, cada um dos quais justificado internamente de formas distintas. O estudo da Filosofia da Ciência permite o diálogo e o respeito entre as diferentes abordagens.

A dissertação apresentada é fruto de intensos estudos dentro do campo da Filosofia da Ciência. A proposta feita de modelo analítico foi construída com base nos debates metateóricos – em especial a dualidade agência-estrutura – e nos debates acerca da causalidade. Procurou-se trazer as contribuições do Realismo Crítico para o desenvolvimento da pesquisa. Dessa forma, conforme já mencionado, foi construída uma ponte de diálogo entre o *Advocacy Coalition Framework* e a *Comparative Historical Analysis*.

Finalmente, estudar um problema do mundo real amplifica e aguça a capacidade de perceber outros problemas no mundo e a curiosidade de estudá-los. Algumas questões permaneceram abertas para próximas pesquisas.

Um grande tema nas eleições presidenciais no Brasil, em 2018, foi o combate à corrupção. Não é uma temática recente. Todavia, a atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Cisternas já apontava para o crescimento, dentro do setor público, da interferência desses atores nas políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. A denúncia do uso impróprio de verbas públicas para políticas sociais é bastante impactante para a opinião pública. Nesse sentido, questiona-se quem são esses atores, qual sua visão de mundo e, principalmente, quais as consequências dessa redistribuição de poder para a implementação de políticas e necessária redução da desigualdade no país.

Outra questão é a reconfiguração de forças na região Nordeste neste novo contexto político de ascensão do conservadorismo. Observa-se com grande curiosidade as dinâmicas políticas na região, como, por exemplo, a articulação de governadores e prefeitos junto à sociedade civil. O surgimento de novas alianças e o fortalecimento de antigos laços apontam que a região permanece dinâmica. Nesse sentido, questiona-se se outras regiões apresentam dinâmicas semelhantes em uma país cujo território é, ainda que com problemas de infraestrutura, integrado; e, portanto, quais as implicações disso para o Estado nacional.

Extrapolando a limitação regional, percebe-se que, vinculada às reflexões sobre agência-estrutura, um grande desafio é articular o nível micro de atuação dos indivíduos ao

nível macroestrutural. Afinal, pergunta-se como formas locais de solidariedade logram alcançar expressão econômica e política estruturais¹¹³.

O programa de construção de cisternas, conforme abordado na dissertação, é um programa de desenvolvimento sustentável, moderno e complexo. O seu formato é altamente criativo e potencializa o poder da agência perante as limitações estruturais. Está incluído no programa, por meio da articulação de variados tipos de atores, elementos de educação popular, mobilização social, conquista de cidadania, preservação ambiental, saúde pública, promoção do acesso à água.

A institucionalização insere o programa na estrutura institucional do Estado brasileiro, configurando uma estratégia de mudar a estrutura por meio da participação. A dissertação buscou destacar que embora a institucionalização seja um fenômeno complexo, relatado com diversos detalhes, os mecanismos ativados possuem a característica de portabilidade para outros contextos e atores que vislumbrem, também, a mudança estrutural.

¹¹³ Esse questionamento insere-se na possibilidade de mudança histórica apontada por Milton Santos (2019) em que movimentos de baixo para cima, cujos principais atores são provenientes de países subdesenvolvidos, se tornarão mais frequentes e fortes nas dinâmicas locais articuladas à dinâmicas internacionais.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. D. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Unesp Digital, 2019. p. versão kindle.
- ABERS, R.; VON BUELOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, n. 13, 2011. 52-84.
- ABREU, M. D. P.; WERNECK, R. L. F. Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994. In: ABREU (ORG.), M. D. P. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- AB'SÁBER, A. Caatingas: o domínio dos sertões secos. In: AB'SÁBER, A. **Os Domínios de Natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas.** São Paulo: Ateliê Editorial, 2003. p. 81-99.
- AB'SÁBER, A. N. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Estudos avançados**, 3, 1999. 1-55.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **GEO Brazil Water Resources.** Brasília: ANA; PNUMA, 2007.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil.** Brasília: ANA, 2018.
- AGRANOFF, R. **Collaborating to Manage: a primer for the public sector.** Washington, DC: Georgetown University Press, 2012.
- ALBRIGHT, E. A. **Policy change and policy learning in a new democracy: response to extreme floods in Hungary.** Durham: Tese apresentada ao Department of Environment da Duke University, 2009.
- ALONSO, A. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, 2009. 49-86.
- ANDERSON, E. **Freedom and Equality.** Oxford: Oxford University Press, 2016.
- ANDRADE, J. A. D.; NETO, J. R. C. Uma discussão sobre a possibilidade da criação institucional e sinergia entre Estado e sociedade: o caso do P1MC no Semiárido brasileiro. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, 14, julho 2016. 551-568.
- ANDRADE, J. A. D.; NETO, J. R. C.; VALADÃO, J. D. A. D. Associações sociotécnicas e práticas de gestão em desenvolvimento: analisando rastros por entre o traçado do P1MC. **Cadernos EBAPE**, 2013. 274-294.

- ANDRADE, J. A. D.; NUNES, M. A. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. **Revista Espinhaço**, 2017. 28-39.
- ANDRADE, M. C. D. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Editora brasiliense, 1973.
- ANDRADE, V. S. D.; ARAÚJO, R. S.; SANTOS, J. E. D. C. Impactos socioeconômicos da efetivação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) na comunidade Cantinho Cotó, Cariri Ocidental Paraibano. **V Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**, Belo Horizonte, nov 2014.
- ANGELOTTI, F.; JÚNIOR, P. I. F.; SÁ, I. B. D. Mudanças Climáticas no Semiárido Brasileiro: Medidas de Mitigação e Adaptação. **Revista Brasileira de Geografia Física**, 6, 2011. 1097-1111.
- ARAÚJO, I. P. D. **Tecnologias sociais e práticas educativas contextualizadas para a convivência com o Semiárido**: partilhando saberes e construindo novos olhares em territórios camponeses. João Pessoa: Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Educação da UFPB, 2016.
- ARAÚJO, S. M. V. G. **Política ambiental no Brasil no período de 1992 - 2012**: um estudo comparado das agendas verde e marrom. Brasília: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB, 2013.
- ARAÚJO, T. B. D. Northeast, Northeast What Northeast? **Latin American Perspectives**, 31, março 2004. 16-41.
- ARCHER, M. Routine, reflexivity, and realism. **Sociological theory**, n. 3 v. 28 2010. 272 - 303.
- ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. Introdução - as políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp Digital, 2019. p. versão kindle.
- ASA. **Declaração do Semiárido Brasileiro**. Recife: [s.n.], 1999.
- ASA. **Carta Política**. São Luís - MA: [s.n.], 2002.
- ASA. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC**. Recife. 2002.
- ASA. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido**: um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). Recife: [s.n.], 2003.
- ASA. **Carta Política**. Crato - CE: [s.n.], 2006.
- ASA. **Solução ou Armadilha**. [S.l.]: Cartilha, ASA, 2011.
- ASA. **Carta Política**. Januária - MG: [s.n.], 2012.

ASA. Ações P1MC. **asabrazil**, 17 outubro 2019. Disponível em: <<http://www.asabrazil.org.br/acoes/p1mc>>.

ASA. ASA Brasil, setembro 2019. Disponível em: <<http://www.asabrazil.org.br/acoes/p1mc>>.

ASA. Sobre nós - prêmios. **asabrazil.org**, Recife, 21 outubro 2019. Disponível em: <asabrazil.org/sobre-nos/premios>.

ASSIS, T. R. D. P. **Sociedade civil, Estado e políticas públicas**: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) em Minas Gerais. Seropédica: Tese de doutorado apresentada para o Instituto de Ciências Humanas e Sociais da UFFRJ, 2009.

ASSIS, T. R. D. P. **Sociedade Civil, Estado e Políticas Públicas**: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) em Minas Gerais. Seropédica: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFFRJ, 2009.

AVELINO, D. P. D.; RIBEIRO, J. D. G.; MACHADO, D. F. P. Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais. **Relatório de Pesquisa**, Rio de Janeiro, 2017.

BARBOSA, S. C. T. A Organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019. p. versão kindle.

BARNES, J.; ALATOUT, S. Water worlds: introduction to the special issue of Social Studies of Science. **Social Studies of Science**, 42, n. n.4, 2012. 483-488.

BARROS, R. P. D.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 15, jan 2000. 123-142.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods**: Foundations and guidelines. [S.l.]: University of Michigan Press, 2019.

BHASKAR, R. **A realist theory of science**. [S.l.]: Routledge, 1978.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

BRADY, H. E. Causation and Explanation in Social Science. In: BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H. E.; COLLIER, D. **The Oxford Handbook of Political Methodology**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 217-270.

BRASIL. **Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. Criação do Consea**. Brasília: [s.n.], 1993.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**. Brasília: [s.n.], 2006.

- BRIL-MASCARENHAS, T.; MAILLET, A.; MAYAUX, P.-L. Process Tracing: Induction, Deduction, and Causal Inference. **Revista de Ciencia Política**, 37, 2017. 659-684.
- BRITO ET AL., L. T. D. L. Análise da qualidade das águas de cisternas em cinco municípios do Semiárido brasileiro. **Anais do Congresso Brasileiro de Agroecologia**, Florianópolis, 2005.
- BROCHARDT, V. D. S. **Comunicação popular na construção de políticas de acesso à água no semiárido**: a experiência da ASA. Brasília: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB, 2013.
- BUTTIGIEG, J. A. Gramsci on Civil Society. **boundary** 2, 22, n. 10.2307/303721, 1995. 1-32.
- CAMPANHA, M. M. et al. Visão geral das contribuições da Embrapa. In: SILVA, M. S. L. D., et al. **Água e saneamento**: contribuições da Embrapa. Brasília: Embrapa, 2018. p. ebook.
- CAMPOS, A. D.; ALVEZ, A. M. O Programa Água para Todos: Ferramenta Poderosa contra a Pobreza. In: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 467-493.
- CAMPOS, J. N. B. Seca e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Estudos Avançados**, 28, n. n.82, 2014. 65-88.
- CAPELARI, M. G. M.; ARAUJO, S. M. V. G.; DU PIN CALMON, P. C. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, 2015. 91-99.
- CARRIJO, C. D. **Análise das coalizões de defesa sobre o caso do marco regulatório das organizações da sociedade civil**. Brasília: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.
- CARVALHO, R. V.; LIMA, F. E. S. D.; SILVA, R. P. D. O programa um milhão de cisternas (p1mc): uma alternativa de convivência com o semiárido na comunidade agreste de baixo-são miguel/rn. **Caminhos de geografia**, 18, n. 61, 2017. 136-149.
- CASSEL, G. Apresentação. In: DA SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; DE FRANÇA, C. G. **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010. p. 7-11.
- CASTRO, A. S.; CAVALCANTE, A. **Flores da Caatinga**. Campina Grande - PB: Instituto Nacional do Semiárido, 2010.
- CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de Ater. **Texto para discussão**, 2017.
- CASTRO, J. D. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

- COLLIER, A. **Critical Realism: An Introduction to Roy Bhaskar's Philosophy**. Londres: Verso, 1994.
- CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Consea, 2004.
- COSTA, A. B.; DIAS, R. D. B. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. In: COSTA, A. B. **Tecnologia social e políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. p. 33-64.
- CURADO, M. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, 37, 2017. 130-146.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, 1983. 147-160.
- DINIZ, E. Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil: novas tendências no limiar do novo milênio. **publicação online**, 2004. 1-30.
- DINIZ, E. Depois do Neoliberalismo: Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milênio. **Ponto de Vista**, setembro 2008. 1-25.
- DINIZ, E. Estado, globalização e desenvolvimento em contexto pós-neoliberal: retomando um antigo debate. In: MANCUSO, W. P.; LEOPOLDI, M. A. P.; IGLECIAS, W. **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Editora Cultura, 2010. p. 37-59.
- DORNELAS, P. N. N. A presença da Igreja Católica no Brasil e suas implicações sociopolíticas. **Encontros Teológicos**, 57, 2010. 123-142.
- DUTRA, C. K. T. **O Papel da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) no Semiárido Potiguar**. Natal: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFRN, 2017.
- EIRÓ, F.; LINDOSO, D. Reivenção de práticas clientelistas no Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC. **Ciência e Sustentabilidade**, 2015. 62-76.
- EMBRAPA-EMBRATER. **Convivência do Homem com a Seca**. Brasília: [s.n.], 1982.
- ENAP. **Ações Premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015.
- EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAÇANHA, I. P. **Gênero e Água: O caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais em Serra Talhada no Semiárido Brasileiro**. Lisboa: Tese de doutorado apresentada ao programa de

Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Nova de Lisboa, 2019.

FALCÃO, T.; COSTA, V. D. A linha de extrema pobreza e o público alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. p. 67-94.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, 21, n. 5, 2016. 455-462.

FALLETI, T. G.; LYNCH, J. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, 42, n. 9, 2009. 1143 - 1166.

FILHO, F. D. A. D. S. A política nacional de recursos hídricos: Desafios para sua implantação no semiárido brasileiro. In: MEDEIROS, S. D. S., et al. **Recursos Hídricos em Regiões Áridas e Semiáridas**. Campina Grande: INSA, 2011. p. 1-26.

FILHO, J. R. C. **Morte e Vida em Cabeceiras**: construção de um cotolicismo popular peculiar no semiárido nordestino no âmago do binômio seca-morte, água-vida. São Paulo: Tese de doutorado apresentada ao Programa de Ciências da Religião da PUC-São Paulo, 2015.

FLEETWOOD, S. Bhaskar and critical realism. In: ADLER, P., et al. **The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, and Organization Studies**: contemporary currents. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 182 - 219.

FRICKER, M. **Epistemic injustice**: power and the ethics of knowing. Oxford: Oxford University Press, 2007.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Prefácio. In: COSTA, A. B. **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. p. 5-10.

FURLONG, P.; MARSH, D. A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In: MARSH, D.; STOCKER, G. **Theory and Methods in Political Science**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 184 -211.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FURTADO, C. A Operação Nordeste. In: FURTADO, C. **Essencial**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013. p. 337-362.

GALIZONI, F. M.; RIBEIRO, E. M. Notas sobre água e chuva: o Programa Um Milhão de Cisterna no semi-árido mineiro. **Anais**, 2016. 1-13.

GARCIA, O. M. **Comunicação em Prosa Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI ET AL., F. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 165-197.

GNADLINGER, J. Rumo a um padrão elevado de qualidade de água de chuva coletada em cisternas no Semiárido brasileiro. **6 o Simpósio Brasileiro de Captação e Manejo de Água de Chuva**, Belo Horizonte, julho 2007.

GOMES, U. A. F.; PENA, J. L. Confrontando a vulnerabilidade e indefensabilidade social: a experiência da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, 2012. 45-56.

HALL, P. A. Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 204 - 220.

HARSANYI, J. C. Can the maximin principle serve as a basis for morality? A critique of John Rawls's theory. **American political science review**, 69, 1975. 595-606.

HEDSTROM, P.; SWEDBERG, R. Social mechanisms: An introductory essay. In: HEDSTROM, P.; SWEDBERG, R. **Social mechanisms: an analytical approach to social theory**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2005. p. 1-32.

HENRY, A. Power, Ideology, and Policy Network Cohesion in Regional Planning. **Policy Studies Journal**, 39, n. 3, 2011. 361-383.

HENTSCHKE, J. R. **Positivismo ao estilo gaúcho: a ditadura de Júlio de Castilhos e seu impacto sobre a construção do Estado e da nação no Brasil de Getúlio Vargas**. kindle. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

IBGE. Semiárido brasileiro. **ibge.gov.br**, 10 outubro 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15974-semiarido-brasileiro.html?=&t=sobre>>.

IPEA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília. 2012.

JACCOUD, L. Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Unesp Digital, 2019. p. versão kindle.

JACKSON, P. T. **The Conduct of Inquiry in International Relations**. [S.l.]: Routledge, 2016.

- JALIL, L. M. **Mulheres e soberania alimentar**: a luta para a transformação do meio rural brasileiro. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFFRJ, 2009.
- JENKINS-SMITH ET AL., H. C. The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, C.; SABATIER, P. **Theories of the policy process**. [S.l.]: Routledge, 2017. p. kindle edition.
- JESUS, V. M. B. D.; COSTA, A. B. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In: COSTA, A. B. **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. p. 17-32.
- JONNISON, U. Hunger and Society: The causes of hunger. **Food and Nutrition Bulletin**, The United Nations University, 3, n. n.2, 1981.
- JUNIOR, D. A. S.; LEITAO, M. D. R. D. F. Desenvolvimento local: o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) em Tupanatinga, PE. **Interações (Campo Grande)**, 18, n. 1, 2017. 75-87.
- KANT, I. Resposta à pergunta: O que é o Iluminismo. In: KANT, I. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. [S.l.]: [s.n.], 1995. p. 9 - 19.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição no Brasil no século XXI. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp Digital, 2019. p. versão kindle.
- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KNOPF, J. W. Doing a literature review. **PS: Political Science & Politics**, 39, n. 1, 2006. 127 - 132.
- LAGO, A. A. C. D. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.
- LEAL ET AL, A. K. T. B. N. As variedades de cisternas de placa utilizadas no Semiárido. **Revista Brasileira de Geografia Física**, 9, n. 4, 2016. 1268-1281.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIMA, E. L. N. B. O.; MÖRSCHBÄCHER, M. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **BIB**, São Paulo, agosto 2017. 103-122.
- LUNA ET AL., C. F. Impacto do uso da água de cisternas na ocorrência de episódios diarreicos na população rural do agreste central de Pernambuco, Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant**, 11, n. n.3, jul-set 2011. 283-292.

- MACHADO, T. T. V.; DIAS, J. T.; SILVA, T. C. D. Evolução e avaliação das políticas públicas para a atenuação dos efeitos da seca no Semiárido brasileiro. **GAIA SCIENTIA**, 11, n. n.2, 2017. 84-103.
- MAGALHÃES, R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2002. 121-137.
- MAHONEY, J. Beyond correlational analysis: Recent innovations in theory and method. **Sociological forum**, 2001. 575-593.
- MALUF, R. S.; REIS, M. C. D. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional Rocha, Cecília. Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHAES, R. **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública**. Rio de Janeiro: Scielo - Editora Fiocruz, 2013. p. kindle.
- MARENGO, J. A. Água e mudanças climáticas. **Estudos avançados**, 22, n. n.63, 2008. 83 - 96.
- MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, jan/abr 2017. 259-281.
- MARSH, D.; STOKER, G. **Theory and Methods in Political Science**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.
- MCLAUGHLIN, J. A.; JORDAN, G. B. Using Logic Models. In: NEWCOMER, K. E.; HATRY, H. P.; WHOLEY, J. S. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass & Pfeiffer Imprints, 2015. p. 62 - 87.
- MDS. **Manual Operacional: Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água**. Brasília: [s.n.], 2018.
- MEDEIROS, C. B. D.; GÓMEZ, C. R. P. Inovação Social na Análise do Ciclo de Expansão do Programa Um Milhão de Cisternas. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, 13, n. n.3, set-dez 2019. 44-59.
- MEDEIROS, L. S. D. **História dos Movimentos Sociais no Campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012. **Texto para discussão**, 2016.
- MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

- MENEZES, F. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. In: (ORG.), A. V. A. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Volume I. Brasília: MDS, 2010. p. 120-133.
- MI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido**. Brasília: [s.n.], 2005.
- MI. **Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido**. Brasília: [s.n.], 2009.
- MI. **Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa Água para Todos**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2013.
- MI. **Relatório final: grupo de trabalho para a delimitação do semiárido**. Brasília. 2017.
- MI. **Cartilha Água para Todos**. Brasília: [s.n.].
- MILANI, C. R. S. et al. **Atlas da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.
- MMA. **Elaboração de estratégia para captação de recursos para conservação e uso sustentável do bioma Caatinga**. Salvador: Consultor: Milton Cedraz, 2008.
- MORAES, A. F. J. D. **Gendered Waters: the participation of women on the program 'One Million Cisterns' in the Brazilian semi-arid region**. Missouri: Tese apresentada à University of Missouri para obtenção do título de doutor., 2011.
- MORTARA, A. F. **Construção de Capacidades Estatais: um estudo do Programa Cisternas**. São Paulo: Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV, 2017.
- MOUFFE, C. **For a Left Populism**. Londres: Verso, 2018.
- MOURA ET AL., A. M. M. D. Meio Ambiente na Agenda Internacional: implementação no Brasil das convenções do rio sobre biodiversidade, clima e desertificação. **Texto para Discussão - IPEA**, Rio de Janeiro, 2016.
- MOURA, M. S. B. D. et al. Clima e água de chuva no Semi-Árido. In: BRITO, L. T. D. L.; MOURA, M. S. B. D.; GAMA, G. F. B. **Potencialidades da água de chuva no Semi-Árido brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2007. p. 37 - 59.
- NASCIMENTO, R. C. D. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**. IPEA. Brasília. 2012.
- NAZARENO, L. R. D. **Potencialidades, impasses e interações entre políticas: um estudo sobre Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de Renda**. São Paulo: Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2016.
- NOGUEIRA, D.; MILHORANCE, C.; MENDES, P. Do Programa Um Milhão de Cisternas ao Água para Todos: divergências políticas e bricolagem institucional na promoção do acesso à água no Semiárido brasileiro. **IdeAs**, 15, 2020. 1-22.

- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. **Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.
- OLIVEIRA, F. D. **Noiva da Revolução; Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.
- OREIRO, J. L. Muito além do tripé: proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda per capita em 20 anos. In: BARBOSA ET AL., N. **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015. p. 121-152.
- OSTROM, E. Background on the institutional analysis and development framework. **Policy Studies Journal**, 39, n. 1, 2011. 7 - 27.
- PASSADOR, C. S. et al. Políticas Públicas de Combate a Seca no Brasil e a Utilização das Cisternas nas Condições de Vida de Famílias na Região do Baixo Salitre (Juazeiro - BA): Uma Dádiva De Deus? **XXXI Encontro da ANPAD**, setembro 2007. 1-16.
- 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**, 15, 2010.
- PATRÍCIO, Z. M.; PÔMPEO, C. A.; SIERVI, E. M. C. D. A política nacional de recursos hídricos e a política nacional de promoção da saúde no contexto de formação de gestores públicos. **Saude e Sociedade**, São Paulo, 21, n. n.2, abr-jun 2012. 479-491.
- PEDROSA ET AL., A. D. S. Avaliação da gestão integrada e participativa no Programa de Formação Social para a Convivência com o Semiárido: um milhão de cisternas de placa (P1MC). **XVI Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas e XVII Encontro Nacional de Perfuradores de Poços**, 2010.
- PEDROTTI ET AL., A. Causas e consequências do processo de salinização dos solos. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, 19, n. n.2, maio-agosto 2015. 1308-1324.
- PELIANO, A. M. M. Lições da História - avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: (ORG.), A. V. A. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Volume I. Brasília: MDS, 2010. p. 26-42.
- PEREIRA, M. C. G. **Água e Convivência com o Semiárido**: múltiplas águas, distribuições e realidades. São Paulo: Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV, 2016.
- PERES, U. D.; SANTOS, F. P. D. Orçamento federal: avanços e contradições na redução da desigualdade social. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. D. **As políticas**

da política Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp Digital, 2019. p. versão kindle.

PETERS, G. B. Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control? **Asia Pacific Journal of Public Administration**, n.1 v.26 2004. 3 - 15.

PINHEIRO, A. R. D. O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006):** atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Brasília: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, 2009.

PINHEIRO, A. R. D. O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006):** atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. Brasília: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, 2009.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política (online)**, 24, 2016. 121-143.

PONTES, E. T. A Estreita Relação entre Mulher e Água no Semiárido: o Caso do Programa um Milhão de Cisternas Rurais. **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero**, Ponta Grossa, 4, 2013. 14-21.

PONTES, E. T. M. Fé e Pragmatismo no Sertão. **Mercator**, Fortaleza, 13, n. n.2, 2014. 155-168.

PORTO, E. B. D. **Trabalho Final da Disciplina de Visitas Técnicas Orientadas do Ciclo de Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2019.

PRADO JR., C. D. S. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO, R. B. et al. ODS 6 e sua relação com o mundo, o Brasil e a Embrapa. In: SILVA, M. S. L. D., et al. **Água e saneamento:** contribuições da Embrapa. Brasília: Embrapa, 2018. p. ebook.

QUEIROZ, L. D. F. N. D. **Avaliação de políticas no setor público:** o que explica a decisão de avaliar (ou não) resultados em políticas públicas de fomento à ciência, tecnologia e inovação em saúde? Brasília: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, 2016.

RASELLA, D. Impacto do Programa Água para Todos (PAT) sobre a morbi-mortalidade por diarreia em crianças do Estado da Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 29, n. n.1, jan 2013. 40-50.

RAWLS, J. **A Theory of Justice.** [S.l.]: Harvard University Press, 1971.

- ROCHA, J. C. D.; COSTA, J. W. D. S. Fundo Rotativo Solidário: instrumento de promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável no semi-árido. **Agriculturas**, 3, outubro 2005. 1-15.
- ROUSSEFF, D. V. Prefácio. In: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 15-23.
- RUANO, O.; BAPTISTA, N. D. Q. Acesso à água como fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semi-árido Brasileiro. In: MDS **Fome Zero: uma história brasileira**. Volume 2. Brasília: MDS, 2011. p. 117-134.
- SÁ, L. B. et al. Processos de desertificação no Semiárido brasileiro. In: SÁ, I. B. D.; SILVA, P. C. G. D. **Semiárido Brasileiro: Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação**. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010. p. 127 - 158.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: _____ **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SABOURIN ET AL., E. O reconhecimento público dos atores coletivos da agricultura familiar do Nordeste. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, 22, n. n.2, maio-agosto 2005. 293-306.
- SAMUELS, D. J.; ZUCCO, C. **Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: voting behavior in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- SANTANA, V. L.; ARSKY, I. D. C. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. **Revista de Serviço Público**, Brasília, abr/jun 2016. 203 - 225.
- SANTANA, V. L.; ARSKY, I. D. C.; SOARES, C. C. S. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. **Anais do II circuito de Debates Acadêmicos**, Brasília, 2011.
- SANTOS, D. M. **A poeira, as pedras e a água: o Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias Barreto - SE**. São Cristóvão: Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, 2005.
- SANTOS, J. E. S.; BORJA, P. C. Captação e armazenamento de água de chuva para consumo humano no semiárido baiano no âmbito do P1MC: uma análise da viabilidade do uso da tecnologia no município de Abaré-BA. **Brazilian Journal of Development**, 2020. 5259-5300.
- SANTOS, M. Apresentação - Josué de Castro e a Geografia da Fome. In: CASTRO, J. D. **Geografia da Fome**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 29-30.

- SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.
- SCHETTINI, E.; CUNHA, M.; ARAÚJO, C. E. L. **Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: ENAP, 2018.
- SEN, A. Ingredients of famine analysis: availability and entitlements. **The quarterly journal of economics**, 96, 1981. 433-464.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2004.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2005.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2006.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2007.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2008.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2009.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2013.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2015.
- SILVA ET AL., J. A. Gestão hídrica a partir de cisternas de placa: avaliação socioambiental da eficiência do P1MC no município de Pedra Lavrada - PB. **HOLOS**, 4, 2014. 47-60.
- SILVA, C. V. D.; HELLER, L.; CARNEIRO, M. Cisternas para armazenamento de água de chuva e efeito na diarreia infantil: um estudo na área rural do semiárido de Minas Gerais. **Eng Sanit Ambient**, out-dez 2012. 393-400.
- SILVA, D. A. D.; FIGUEIREDO FILHO, D.; SILVA, A. H. D. O Poderoso NVivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, 24, n. n.2, 2015. 119-134.
- SILVA, R. M. A. D. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Sociedade e Estado**, Brasília, 18, 2003. 361-285.
- SILVA, R. M. D. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Brasília: Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB, 2006.
- SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. [S.l.]. 2014.
- SILVA, T. D. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. Brasília: Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB, 2019.

- SIMÕES ET AL., W. L. Eficiência do uso e o abastecimento de água na produção agropecuária. In: SILVA ET AL., M. S. L. D. **Água e saneamento: contribuições da Embrapa**. Brasília: Embrapa, 2018. p. ebook.
- SIMON, H. A. Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science. **American Political Science Review**, 79, 1985. 293-304.
- SOARES, D. N. **Gênero e Água - desenhos do norte, alternativas do sul: análise da experiência do semi-árido brasileiro na construção do desenvolvimento democrático**. Brasília: Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Sociologia da UnB, 2009.
- SOUZA NETO, P. B. D.; ESCOBAR, M. L. Os impactos socioambientais do Programa um Milhão de Cisternas (P1MC) no território do Semiárido Potiguar. **Pensar Geografia**, 2019. 10-19.
- SPÍNOLA, P. A. C. **Nova Governança e instrumentos de políticas públicas: o caso do programa de assistência técnica e extensão rural no Semiárido brasileiro**. Brasília: Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela UnB, 2019.
- TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, M.; COELHO, M. F. P. Desafios sociais no Brasil em 2003: da exclusão à cidadania. In: (ORG.), A. V. A. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Volume I. Brasília: MDS, 2010. p. 42-53.
- TCU. **Relatório de Avaliação de Programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água**. Brasília: Relator: Ministro Guilherme Palmeira, 2006.
- TEIXEIRA, M. N. O sertão semiárido. Uma relação de sociedade e natureza numa dinâmica de organização social do espaço. **Revista Sociedade e Estado**, 31, n. n. 3, 2016. 769-796.
- TERRA, C. P. D. Histórico. **comissão pastoral da terra**, 2010. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/quem-somos/-historico>>. Acesso em: 12 maio 2020.
- THELEN, K.; MAHONEY, J. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Nova York: Cambridge University Press, 2010.
- THELEN, K.; MAHONEY, J. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: THELEN, K.; MAHONEY, J. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 3-38.
- TILLY, C. Mechanisms in political processes. **Annual review of political science**, 4, 2001. 21-41.
- VALADARES, L. H. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável e Redução da Pobreza para a Convivência com o Semiárido**. Brasília: Trabalho de conclusão de curso apresentado à ENAP, 2013.

- VALENTE, F. L. S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, 12, 2003. 51-60.
- VANDENBERGHE, F. Introduction: metacritical realism - a proposal. In: VANDENBERGHE, F. **What's critical about critical realism?:** essays in reconstructive social theory. [S.l.]: Routledge, 2014. p. 1-100.
- VASCONCELOS, F. D. A. G. D. Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da ação da Cidadania contra a fome, a Miséria e pela Vida. **História, Ciências, Saúde**, Manginhos-RJ, 11, 2004. 259-277.
- VASCONCELOS, F. D. A. G. D. et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, 2019.
- VIANA, L. B. F. **Entre o abstrato e o concreto:** Legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição. Brasília: Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Ciência Política da UnB, 2011.
- WEBER, M. A "objetividade" do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política. In: WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2016. p. 209-275.
- WEIBLE ET AL., C. M. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, 39, n. n.3, 2011. 349-360.
- WEIBLE, C. M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: an advocacy coalition approach to policy networks. **Political Research Quarterly**, 58, n. n.3, 2005. 461-475.
- WEIBLE, C. M. et al. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, 2019. 1-28.
- ZWARTEVEEN, M. **Regulation water, ordering society:** practices and politics of water governance. Delft: Inaugural lecture, 2015.

ANEXO A: Roteiro entrevistas

Apresentação dos objetivos da pesquisa

Mudança política e institucional nas políticas públicas no Brasil, com foco nos programas sociais implementados em parceria com organizações da sociedade civil.

Eu estou tentando compreender quais são os fatores que influenciam o processo de mudança institucional.

Como estudo de caso eu selecionei o PIMC, inserido no subsistema de políticas públicas de segurança hídrica e alimentar no Semiárido. Além de todos os motivos já citados pela literatura (por ter obtido sucesso, pela gestão descentralizada, pela implementação participativa), o PIMC foi escolhido por 2 motivos centrais essenciais na minha discussão:

Trazer a discussão sobre tipos de modelo de desenvolvimento e a disputa de paradigma em que eles estão colocados (talvez não só no Semiárido, mas no Brasil)

O processo que essa política passou ao surgir de iniciativas da sociedade civil, institucionalizar-se como política pública, e o momento atual, se podemos falar, em desinstitucionalização. Essa reconstrução e remodelagem das relações entre Estado e sociedade civil se aliam a discussão sobre modelo de desenvolvimento. Eu estou bastante interessada em entender esse processo, identificar fatores, mecanismos causais, presentes na mudança. (por que muda, como muda, o que se mantém, o que não mantém, por que mantém?).

1. Perguntas gerais quanto às funções desempenhadas pelo entrevistado
 - a. Nome:
 - b. Cargo/função atual:
 - c. Organização:
2. Perguntas iniciais de introdução:
 - a. Você identifica o Programa Um Milhão de Cisternas e as iniciativas de construção de cisternas para o consumo da primeira água, de consumo básico, enquanto predominante de qual subsistema de políticas públicas?
 - i. combate à pobreza
 - ii. segurança hídrica e alimentar no Semiárido
 - iii. desenvolvimento rural?
 - b. Quais os principais atores que influenciam esse subsistema de políticas públicas?
 - c. Você conhece o histórico das políticas de segurança hídrica e alimentar desde a sua criação do PIMC, em 1999?

- d. O P1MC e as iniciativas desenvolvidas pela ASA são diferentes das alternativas até então existentes para a segurança hídrica e alimentar no Semiárido? Por que elas são diferentes?
- e. Antes do Projeto Cisternas, como o Estado brasileiro lidava com questões de segurança hídrica e alimentar no Semiárido?
- f. Quem eram os atores?
- g. O subsistema mudou-inseriu novos atores e estratégias? Ele comporta mais que um?

3. Institucionalização Do Programa

- a. Como ocorreu a aproximação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e as organizações da sociedade civil como a ASA-com o P1MC?
- b. Houve algum interlocutor político?
- c. o que mudou que a aproximação se tornou possível e viável (condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governamentais, mudança em outros subsistemas):
- d. O cenário político do início dos anos 2000 favoreceu a aproximação? Por quê? Por que não? Quais aspectos se destacam?
- e. Os atores da sociedade civil passaram a ter mais abertura e acesso ao Estado? Foram criados canais de diálogos?
- f. Qual a relação entre o Projeto Cisternas e o P1MC?

4. Mudanças a partir da institucionalização

- a. O P1MC possui um modelo descentralizado de implementação, esse modelo precisou ser adaptado ou novas regras precisaram ser criadas para permitir o seu funcionamento?
- b. Quais os instrumentos de políticas públicas utilizados?
- c. Termo de Parceria – como funciona?
- d. Pagamento
- e. Como é feito o pagamento para as organizações? A forma de repasse se alterou no decorrer do tempo?
- f. A CGU apresentou um relatório que criticava o modelo de fazer convênios. Órgãos de controle interferiram em outros momentos?

5. Desenho Da Política

- a. O desenho do P1MC criado pela ASA passou por modificações ao ser incorporado pelo Projeto Cisternas? (caso do telhado, beneficiário tinha que cavar o buraco) Por quê?

6. Relacionamento entre ASA e MDS

- a. Como foi o relacionamento do Ministério com a ASA-P1MC? Esse relacionamento mudou no tempo? Houve momentos de conflito?
- b. Brasil Sem Miséria
- c. Qual a relação entre o Programa Cisternas e o Água para Todos?
- d. Como foi a governança da política de cisternas do Água para Todos? Quem era responsável, o MDS ou o MI?
- e. Na introdução das cisternas de polietileno, como o MDS se posicionou?
- f. Como foi o relacionamento entre o MDS e o MI?

7. Desinstitucionalização

- a. A conjuntura política após o BSM afetou o programa e as atividades do MDS? De que forma?
- b. Atualmente, em que situação se encontra o programa e o relacionamento do MDS com o ASA-P1MC?
- c. Quais as estratégias frente à redução orçamentária?
- d. Qual o futuro do programa?

8. Operou algum mecanismo de aprendizado?

- a. Você considera que houve um processo de aprendizado por parte dos atores envolvidos na política das cisternas? Em que sentido? Pode dar um exemplo?
- b. Houve a necessidade de criar de novos processos, regras, tecnologias, estruturas? (isto é, o aprendizado baseado na experiência, alterou o desenho da política?)

ANEXO B: Termo de autorização para gravação de voz

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

Eu, _____, depois de entender os riscos e benefícios que poderão trazer a pesquisa intitulada “**Mudança Política e o Programa Um Milhão de Cisternas: uma abordagem através do *Advocacy Coalition Framework***”, e entender especialmente os métodos que serão utilizados para a coleta de dados, assim como estar ciente da necessidade da gravação da entrevista, AUTORIZO, por meio deste termo, a pesquisadora **Marina Lazarotto de Andrade** a realizar a gravação de minha entrevista sem custos financeiros a nenhuma parte.

Esta AUTORIZAÇÃO foi concedida mediante o compromisso da pesquisadora acima citada em garantir ao entrevistado (a) os seguintes direitos:

1. poderei ler a transcrição de minha gravação;
2. os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, quais sejam: revistas científicas, congressos e jornais;
3. minha identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicação das informações geradas;
4. qualquer outra forma de utilização dessas informações somente poderá ser feita mediante minha autorização.

Brasília (ou Recife), _____ de 2019.

Participante da pesquisa

Pesquisador responsável