



PROJETO CONEXÃO LOCAL - 2016

Relatório Final

O PROGRAMA P1MC: TRANSFORMANDO O SEMIÁRIDO - Ceará

Alunos:

Luis Gustavo Fahkouri

Marina L. C. P. Cano

Supervisores:

Marcus Vinicius Gomes e Amon Barros

Monitora:

Anna Mortara

O PROGRAMA P1MC: TRANSFORMANDO O SEMIÁRIDO. Luis Gustavo P. Fahkouri e Marina L. C. P. Cano (Participantes do Projeto Conexão Local, EAESP-FGV) e mestrandas Anna Mortara (Monitora do do Projeto Conexão Local, EAESP-FGV)

[INTRODUÇÃO] A pesquisa em questão busca relatar as impressões acerca do P1MC, no estado do Ceará, a partir das pesquisas de campo realizadas no decorrer de todo mês de junho de 2016. A chave dessa pesquisa é conectar aspectos históricos, estruturais e políticos do programa com os impactos gerados a seus beneficiários. Parte-se de uma literatura que discorre acerca de desenvolvimentismo e capacidades estatais; dentro desse escopo, foi possível compreender os efeitos desta política pública em questão. Essa pesquisa se desenvolve então nos termos de compreender como a constituição dessa política pública foi capaz de influenciar seus desdobramentos, atentando sempre para os demais aspectos que tocam a questão.

[METODOLOGIA] A principal questão que concerne à metodologia é a escolha por entrevistar todos aqueles envolvidos nos diferentes níveis da política pública. Por essa razão, optou-se por entrevistar tanto entes do governo (da administração direta e indireta), quanto da sociedade civil. Esta última, não somente composta por beneficiários, mas também por ONGs, sindicatos e associações. A primeira metade da pesquisa de campo foi composta por entrevistas em profundidade, guiadas por um questionário base - formulado a partir da literatura de capacidades estatais -, que foram devidamente registradas e duraram cerca de três horas cada uma delas. A partir da segunda metade, as entrevistas passaram a adquirir um caráter mais informal e, por tal razão, deixaram de ser recordadas, não havendo um questionário com perguntas fechadas.

[RESULTADOS] A metodologia adotada nos permitiu aprofundar o conhecimento na parte técnica do programa, com bastante destaque em cada etapa do processo, desde sua concepção até financiamento e mecanismos de monitoramento. Além disso, pudemos entender com bastante clareza qual é o papel de cada agente no P1MC. A divisão das entrevistas em duas etapas, de acordo com o interlocutor - uma com questionário fechado baseado na literatura, e outra com perguntas abertas - nos permitiu, além do conhecimento técnico já citado, entender sob variadas perspectivas a transformação ocasionada nas pequenas propriedades e qual foi o significado do P1MC para cada um dos entrevistados. Observou-se a transformação social ocorrida na região do semiárido brasileiro decorrente da implementação do programa P1MC, de modo a reforçar o papel dos beneficiários na construção das cisternas e a alteração na dinâmica das pequenas propriedades.

[CONCLUSÃO] É necessário desenvolver o debate acerca da capacidade da sociedade civil de se mobilizar e inclusive influenciar a criação de políticas *bottom-up*. Ainda, se faz necessário reforçar a importância do modelo de criação e desenvolvimento de tal política, assim como seu desfecho em diferentes contextos políticos. Nesse sentido, ressalta-se a importância do trabalho ao demonstrar a influência da sociedade civil na execução de políticas públicas e a relação com os agentes governamentais, responsáveis pelo financiamento e controle do programa. Conclui-se que as transformações geradas pela oferta de água decorrente da instalação da cisterna, além do empoderamento dos beneficiários, envolve uma transformação social e econômica ligadas diretamente ao desenvolvimento local.

Sumário

1.	Introdução	4
1.1.	Objetivo Geral	4
1.2.	Referencial Teórico	4
1.3.	Histórico da Política	5
1.4.	Estrutura da Política	7
2.	Metodologia	10
3.	Desenvolvimento	12
3.1.	Contextualização dos Agentes Envolvidos Ligados ao Governo	12
3.2.	Contextualização dos Agentes Envolvidos Ligados à Sociedade Civil	16
3.3.	Cisterna de Placa x Cisterna de Polietileno	20
4.	Conclusão	22

Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer ao GVpesquisa por nos conceder a oportunidade de conhecer uma realidade tão distinta à nossa e tão inspiradora. Os agradecimentos vão também para Isolete Rogesky, que muito nos ajudou com os preparativos para nossa viagem; Marcus Vinicius Gomes e Amon Barros, que participaram respectivamente dos momentos pré e pós viagem, contribuindo muito para nosso aprendizado como pesquisadores e Anna Mortara, monitora querida que nos acompanhou neste percurso.

Somos muitos gratos a todas as organizações da sociedade civil que nos receberam de braços abertos, assim como o governo do estado do Ceará. Todas as entrevistas contribuíram muito para o desenvolvimento de nosso trabalho, bem como conhecimento pessoal. O entusiasmo dos entrevistados com o programa e o acolhimento que tiveram conosco com certeza serão guardados com muito carinho.

Uma das coisas mais fascinantes deste trabalho foi poder conhecer essa política de uma ponta a outra. Tendo isso em mente, gostaríamos de fazer um agradecimento especial ao governador do estado do Ceará, Camilo Santana, por ter nos concedido uma entrevista, a Edvânia Correia que nos adotou por uns dias, Haroldo Vieira Júnior e Fernando Pachiega, por toda a ajuda empenhada.

Por fim, agradecemos pela nossa nova amizade e pela vivência da experiência em si, algo que vai muito além daquilo que conseguimos transmitir neste relatório.

Pronto!

1. Introdução

1.1. Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo refletir a experiência proporcionada pelo projeto “Conexão Local” aos alunos de graduação e mestrado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas. O projeto consiste na oportunidade para alunos de graduação, acompanhados e orientados por alunos do mestrado, de realizar uma imersão a campo para conhecer políticas públicas em diversas regiões do Brasil. A política pública que será trabalhada ao longo deste texto é o Programa Um Milhão de Cisternas, que visa universalizar o acesso à água na região do semiárido brasileiro.

Em nossa pesquisa houve um recorte territorial para que fosse possível conciliar um aprofundamento técnico sobre a política em questão com o tempo disponível para conclusão de nossa imersão, que durou aproximadamente vinte dias. Nosso trabalho, portanto, teve como foco o estado do Ceará, no qual pudemos entrevistar diversos atores ligados ao programa, bem como analisar *in loco* sua efetividade.

Pretendemos ao longo deste texto registrar os elementos que fizeram parte de nossa imersão, como a abordagem teórica que utilizamos para fazer as análises ao longo da experiência. Focaremos as análises com base em nossa leitura sobre os diversos *inputs* que recebemos, dando maior ênfase ao papel de cada agente no Programa Um Milhão de Cisternas e ao ganho social advindo de sua implementação, fato que nos foi mais marcante ao longo do projeto.

1.2. Referencial Teórico

Peter Evans (2010) parte da premissa de que, uma vez que se busca o estabelecimento de um estado desenvolvimentista com sucesso, no século 21, é preciso se tornar um *capability-expanding state*, ou seja, um estado capaz de expandir capacidades. Esse modelo de estado, que expande capacidades, está muito ligado à articulação do argumento de Sen acerca das capacidades humanas, junto à “nova teoria de crescimento”.

Para Amartya Sen (1999), o conceito de “bem estar” não estaria ligado tão somente àquilo que alguém sente - como o exemplo reproduzido por Evans acerca do aumento de contentamento ou redução de sofrimento. Para além disso, envolve a capacidade humana de se poder fazer aquilo que se deseja: “capacidade das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam - e com razão ” (SEN, 1999, p.33). É necessário aqui reiterar a pontuação do autor

de que essas capacidades podem ser intensificadas por políticas públicas e que, no sentido contrário, as políticas públicas podem ser influenciadas pelo uso das capacidades dos cidadãos.

A “nova teoria de crescimento”, por sua vez, esclarece como a habilidade de determinada sociedade em produzir bens e serviços depende, acima de tudo, do exercício de suas capacidades humanas. Isso posto, a capacidade do estado, que pode ser entendida como “a ponte entre a racionalidade do mercado e as demandas de desenvolvimento do século 21” passa a se basear na ideia de expansão de capacidades. Esta se torna, portanto, força motriz, assim como objetivo final para o alcance do desenvolvimento. Acrescenta-se, ainda, que é uma tarefa extremamente desafiadora no que diz respeito a (i) à própria organização interna, que requer maior capacidade e (ii) à relação estado-sociedade, que passa a ser mais exigida para o alcance de uma capacidade efetiva.

Evans aborda o tema da incorporação/imersão (*embeddedness*), que seria a busca por informações e estabelecimento de laços com atores da sociedade, para a expansão das capacidades. Ademais, ao situá-la no século 21, a apresenta como possuidora de um papel ainda maior, dado o carácter disperso dos possíveis aliados.

O melhor jeito, apresentado então por Evans, para se conseguir informações precisas, ao nível da comunidade é a chave para um estado que expande capacidades. Nesse escopo, adiciona-se a necessidade de, no momento de implementação de políticas públicas, existir uma participação ativa da população; de modo que, a partir deste engajamento, atinja-se o fim maior da própria política.

1.3. Histórico da Política

A Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) tem o seu surgimento atrelado ao fortalecimento da sociedade civil ocorrido no início dos anos 1990. Logo de seu início, suas ações já eram pautadas na cultura do estoque de água, alimentos, sementes e animais e todos os demais elementos necessários para a vida na região.¹ A ASA baseava toda a sua luta em um processo de ampliação de justiça social, que caminhava ao lado de uma nova visão acerca do semiárido brasileiro. A corrente visão de que o combate a seca era a solução para aqueles que viviam na região foi se provando retrógrada por meio da própria luta da ASA, que através de seus projetos e enfrentamento político continua provando diariamente que o melhor caminho é a convivência com o semiárido.

¹ Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>>. Acesso em: 03/10/2016.

O primeiro programa a ser desenvolvido pela ASA foi o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), que teve seu início no começo dos anos 2000. O objetivo maior do programa é a melhoria de vida das famílias, via acesso à água de qualidade. A partir da sistematização de experiências locais e da mobilização da própria sociedade civil no processo de proposição do programa, ela acabou se tornando política pública.²

O programa de cisterna parte da ideia de que a seca demanda água e, portanto, se faz necessária a criação de uma estrutura de armazenamento (infraestrutura hídrica) que se consolide como uma ação estruturante. Para que fosse possível criar tal tecnologia social, que hoje é política pública mais que consolidada, foram diversas as dificuldades enfrentadas ao longo do caminho.

No Ceará, o projeto piloto que deu início ao programa cisternas partiu de uma reivindicação de entidades da sociedade civil para conseguir recursos que viabilizassem a realização do mesmo - projeto esse que previa a construção de 500 cisternas. O segundo projeto, conhecido como projeto de transição já apresentou proporções muito maiores, prevendo a construção de cerca de 12 mil cisternas. Por fim, passou-se a pensar no projeto técnico maior, que veio a culminar naquilo que deu origem ao P1MC.

Toda essa trajetória, tratando-se do estado do Ceará, foi vivida por mulheres como Malvinier e Elzira da Esplar, que viajavam estado adentro tentando implementar uma política ainda em construção. Algumas das principais dificuldades enfrentadas foram: a necessidade de se criar uma aceitação social da tecnologia - muitas pessoas não acreditavam que a cisterna sequer chegaria ou, caso chegasse, não acreditavam que funcionaria -; criar um mercado que fosse capaz de fornecer materiais de qualidade - ou, ainda, começar a produzir alguns que não existiam (como as placas de informação) -; e criar uma mão de obra de acompanhamento, como a desenvolvidas pelas ONGs que, com o desenrolar do programa, ampliaram muito em tamanho.

Ainda no que diz respeito às dificuldades, aquelas conhecidas como “dificuldades técnicas” apresentaram problemas desde o lugar no qual os materiais de construção chegavam, gerando uma reflexão acerca dos aprimoramentos a serem feitos no programa; até na hora do cadastramento dos beneficiários (que muitas vezes não possuíam documentação), que permitiu uma ampliação dos direitos aos cidadãos.

É interessante também relatar que, quando as entidades não conseguiam cumprir com as metas estabelecidas, seja por falta de recursos, ou por falta de mão de obra, organizações

² Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/acoets/p1mc>>. Acesso em: 14/10/2016.

como sindicatos e associações ajudavam se responsabilizando por parte das tarefas. O senso de desenvolvimento local e de participação foi algo que sempre permeou a política.

1.4. Estrutura da Política

Antes de se apresentar a estrutura da política, é preciso esclarecer que esta não só apresentou no passado diferentes modelos de implementação assim como nos recentes contratos ainda apresenta modalidades distintas - quando não inéditas. A diversidade de modelos traz consigo possíveis inferências acerca da política, tais quais: capacidade de se remodelar e a necessidade de fontes distintas de investimento dada a importância da pauta.

O Programa Um Milhão de Cisternas tem como produto de entrega física uma cisterna com capacidade de armazenamento de 16 mil litros (composta por placas de cimento), capaz de sustentar uma família de seis pessoas por um período de até 8 meses, que é o período de estiagem. Essa cisterna tem a função de armazenar água da chuva, captada por meio de uma calha, para que seja utilizada tanto para consumo, quanto para cozinhar; permitindo assim uma maior durabilidade do recurso.

Atualmente, a principal fonte de recurso para o programa é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No Ceará, essa fonte pode ser canalizada por dois entes, sendo o primeiro o P1MC (personalidade jurídica da ASA) e o segundo o Governo do Estado do Ceará³. Ambos são responsáveis pela contratação, via editais públicos, de Organizações Não Governamentais (ONGs) que são responsáveis pela implementação da política.

A contextualização do fluxo do recurso é necessária para que seja possível compreender como um beneficiário consegue acessar a política. No início do programa, existia um Fórum Estadual responsável pela definição da microrregião a ser atendida, de acordo com determinadas categorias e critérios; em seguida, o Fórum Microrregional seria responsável pela definição dos municípios; por conseguinte a Comissão Municipal ficaria a cargo de definir as comunidades a serem atendidas⁴. Essa Comissão era composta pela sociedade civil, como representantes sindicais e igrejas. Nesse ponto, as comissões organizadas pela P1MC e pelo Governo do Estado divergiam um pouco: na medida em que a contratação vinha dos segundos, a prefeitura participava das comissões. Como última fase,

³ Cujas responsabilidades do programa é incumbida à Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA).

⁴ Segundo informação disponibilizada pela ASA, os critérios para definição das comunidades são: número de crianças e adolescentes na escola; número de crianças de 0 a 6 anos; número de adultos com idade igual ou superior a 65 anos; mulheres chefes de família e existência de pessoas com necessidades especiais. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/acoeps/p1mc>>. Acesso em: 14/10/2016.

uma equipe responsável iria para a comunidade que em reunião definiria os beneficiários que atendessem aos pré-requisitos.

As famílias selecionadas passam por um processo de cadastramento, a partir do qual já podem passar a realizar as capacitações. Essas capacitações não acontecem apenas com beneficiários, mas também com pedreiras e pedreiros, para que fiquem habilitados a construir as cisternas e com as Comissões Municipais, de modo que pudessem fortalecer seu trabalho, fazer um controle social do próprio programa e desenvolver a capacidade de mobilização. O intuito maior de todas as capacitações estava ligado aos aprendizados da convivência com o Semiárido, do direito à água e do programa cisterna como agente mobilizador da sociedade civil.

Os beneficiários participam de um curso que busca não só o esclarecimento acerca da correta utilização dos recursos hídricos, ou seja, de como manusear a cisterna; mas também discutir a relação do Estado com a Sociedade Civil, por meio da própria história do programa. Observa-se a tentativa de geração de engajamento popular, juntamente a um desenvolvimento de senso comunitário. Senso esse que não se resume à construção coletiva das capacitações, mas também aos processos deliberativos existentes nas comissões e demais espaços de articulação, assim como na própria lógica de compartilhamento das cisternas entre as famílias até que todos da comunidade possuam sua própria.

Após a realização das capacitações, realiza-se a construção das cisternas por parte das pedreiras e pedreiros que contam, porém, com uma contrapartida dos beneficiários para com o programa. As famílias são responsáveis por abrigar e alimentar o pessoal envolvido na construção - que é reembolsada pelo governo - e também devem ajudar na construção, ajudando a cavar o buraco no qual a cisterna será instalada. Essa contrapartida apresenta diversos sentidos, como o senso comunitário, que é resultado dos mutirões realizados e a própria participação traz um sentimento de propriedade acerca daquilo, como se o beneficiário não tivesse simplesmente recebido algo do governo.

Como é possível observar, todo o processo por trás da escolha era extremamente democrático. Todavia uma das grandes mudanças enfrentadas pela política, “a lei de cisternas”, acabou alterando o chamamento realizado pelo MDS, de modo que se perdesse parte do diálogo para a definição. Essa transição, porém, estabelecia certa parceria entre o MDS e as ONGs. Enquanto os primeiros passaram a definir metas a partir da geração de demanda identificada no Cadastro Único, os segundos faziam, a partir desse sistema, uma prospecção para atualizar o mesmo.

A estrutura do programa passou por diversas modificações no decorrer dos anos, que muito foram pautadas pela redução da burocratização de seus processos. A já mencionada “lei das cisternas”, ou lei 12.873 é um marco nesse sentido, pois permitiu a realização de contratos de forma direta, desde que as construções fossem realizadas pela própria comunidade, com parcerias como a de instituições locais não governamentais.⁵

Para que seja possível compreender tamanho avanço realizado no sentido da desburocratização da política é importante relatar parte do cenário anteriormente existente. Antes dos contratos, o programa era realizado por meio de convênios. Como consequência, as remunerações vinham de acordo com a realização das etapas e não pela tecnologia em si, o que prejudicava a própria sobrevivência das ONGs. Naquela época, caso houvesse algum saldo na execução, ele não poderia ser utilizado para construção de outra cisterna - a não ser que por meio de aditivo -, pois as instituições regulatórias entenderiam isso como superfaturação.

Ademais, também não se realizava chamamento público. Isso mudou após a lei de cisternas, tornando o processo mais justo, mesmo que, na prática, são quase sempre as mesmas ONGs que implementam o programa. Os editais hoje favorecem as entidades que já tem histórico, pois levam em consideração a experiência na ação e a quantidade de tecnologias que já foram finalizadas. Apesar de essa constatação parecer negativa à primeira vista, a capacidade de transformação dessas ONGs que já tem contato com a comunidade é imensa.

O programa busca, ao longo de toda sua constituição se proteger contra quaisquer tipos de desvios e, para tanto, sempre foram realizadas auditorias da própria ASA e do TCU. Existe também um controle, por parte da própria população, que precisa atestar que tudo foi entregue e de técnicos de campo (tanto da SDA quanto das ONGs) que acompanham as construções, bem como os processos de vistoria. Ademais, existe um sistema compartilhado entre a ASA e o governo estadual conhecido por SIGA e SIG.

Finalmente, é interessante observar na fala de Cristina Nascimento, da CETRA e representante da ASA no Ceará, o quanto as organizações foram capazes de amadurecer com essas transições e o quanto foi preciso refletir sobre seus próprios procedimentos. Nesse processo, acabaram mantendo determinados padrões que já não eram requisitos para a própria organização.

⁵ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2013/agora-e-lei-dilma-sanciona-programa-de-cisternas>>. Acesso em: 15/10/2016.

2. Metodologia

Nossa metodologia de pesquisa foi definida previamente e procurava abranger uma abordagem mais técnica em nossa imersão a campo. Para isso, recorremos à literatura sobre as capacidades para que pudéssemos entender a participação do Estado no desenho de uma política pública bastante ampla e também complexa, levando em consideração o número de famílias beneficiadas bem como a logística que possibilitou a construção de cisternas em comunidades de difícil acesso.

Recorremos inicialmente a autores que procuram estabelecer uma relação entre a atuação do Estado e a sociedade civil, tendo como foco a ação estatal frente à diversidade de agentes com interesses distintos e a tomada de decisão diante de um cenário complexo e passível de conflitos. Diante disso, baseamos o início de nosso trabalho nos textos de Peter Evans (2010) e IPEA (2014) que nos permitiu ter um entendimento maior a ação do Estado no Programa Um Milhão de Cisternas, bem como a atuação das entidades da sociedade civil na execução do programa, levando em consideração o contexto político e econômico vivido pelo país nos últimos anos.

Para que pudéssemos aprofundar nosso conhecimento e embasamento técnico acerca do Programa Um Milhão de Cisternas, sem deixar de levar em consideração os ganhos sociais provindos do programa, optamos por segmentar as pesquisas de acordo com o interlocutor, podendo, dessa forma, adaptar nosso questionário e o estilo de abordagem com o intuito de maximizar o aproveitamento de cada entrevista conforme cada situação.

Sendo assim, dividimos as entrevistas em grupos distintos e de acordo com a área de atuação. Inicialmente a divisão feita separou entrevistados do governo e da sociedade civil. Posteriormente, dentro do governo, fizemos a divisão em governo estadual e governo federal. Já no âmbito da sociedade civil, optamos por separar as entidades de base de distintas naturezas - OSCIP, ONGs, sindicatos, etc. – das agricultoras e agricultores entrevistados ao longo da pesquisa.

Entre os interlocutores do governo, tivemos a oportunidade de conversar com o Governador do Estado do Ceará⁶ Camilo Santana; com o Secretário de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará Dedé Teixeira; com o Secretário de Relações Institucionais

⁶ Para ter mais informações sobre o Governo do Ceará, acessar: <<http://www.ceara.gov.br/#todospelaagua>>. Acesso em 03/08/2016.

Nelson Martins; com o Deputado Estadual Moisés Braz Ricardo (PT); com o técnico de campo vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará Haroldo Sanders Vieira Júnior; com o Presidente da EMATERCE⁷ Antônio Rodrigues Amorim, órgão público estadual, vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Agrário; com o assessor da presidência da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE)⁸ Helder Cortez; e, por fim, com o técnico de campo vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁹ Fernando Berwerth Pachiega.

Dentro do grupo classificado como sociedade civil, tivemos a oportunidade de entrevistar integrantes da CETRA¹⁰ – Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador, na qual conversamos com Cristina Nascimento, coordenadora e representante estadual da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA); Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE)¹¹, onde conversamos com Nicolas Arnaud Fabre; Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Ceará (FETRAECE)¹², na qual entrevistamos o presidente Luiz Carlos Ribeiro Martins; ESPLAR¹³ – Centro de Pesquisa e Assessoria -, onde falamos com as fundadoras Elzira Maria Rodrigues Saraiva e Francisca Malvinier Macedo, que, além de fundadora da Esplar, ocupa a presidência do CONSEA (Conselho de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional do Ceará); da Cáritas Brasileira – Regional Ceará¹⁴, onde pudemos conversar com o assessor técnico Alessandro Antônio Lopes Nunes; do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Araripe, através de seu diretor Antônio Freire; do Instituto Antônio Conselheiro, instituição que nos possibilitou uma imersão a campo e entrevista com o diretor técnico Ricardo Vasconcelos; e, finalmente, com a Associação Cristã de Base¹⁵, na qual pudemos entrevistar a técnica de campo Edivânia Correia, a coordenadora geral Maria Socorro Silva e o presidente Francisco de Assis Batista.

⁷ Para conhecer mais sobre a atuação da EMATERCE, acessar: < <http://www.ematerce.ce.gov.br/> >. Acesso em 28/07/2016.

⁸ Mais informações sobre a CAGECE podem ser encontradas no site:

< <https://www.cagece.com.br/#todospelaagua> >. Acesso em 03/08/2016.

⁹ Para conhecer os programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), acessar: < <http://www.mds.gov.br/> >. Acesso em 24/07/2016.

¹⁰ Para mais informações sobre a CETRA, acessar: < <http://cetra.org.br/> >. Acesso em 15/08/2016.

¹¹ Para acessar o site da APRECE: < <http://aprece.org.br/> >. Acesso em 03/08/2016.

¹² Sobre o trabalho da FETRAECE, acessar: < <http://www.fetraece.org.br/> >. Acesso em 03/08/2016.

¹³ Conheça mais sobre a ESPLAR através do site: < <http://esplar.com.br/> >. Acesso em 03/08/2016.

¹⁴ Saiba mais sobre a regional do Ceará da Cáritas Brasileira acessando: < <http://ce.caritas.org.br/> >. Acesso em 15/08/2016.

¹⁵ Para conhecer a Associação Cristã de Base, acesse: < <http://www.acbcrato.org/quem-somos> >. Acesso em 15/08/2016.

O questionário que utilizamos nas entrevistas com os agentes governamentais supracitados foi elaborado com o intuito de abordar alguns tópicos de caráter técnico com vistas ao funcionamento e desenho institucional do Programa Um Milhão de Cisternas, sendo, dessa forma, estruturado com perguntas fechadas, no entanto, finalizado o questionário, havia uma interação menos formal, o que nos possibilitava ter acesso a informações não previstas pelo questionário. Já para os agentes da sociedade civil, com exceção das trabalhadoras e trabalhadores rurais, para os quais utilizamos entrevistas abertas, fizemos uso de um questionário semiestruturado, para que, além das informações técnicas, pudéssemos abordar questões não previstas anteriormente, de acordo com as informações obtidas no decorrer das entrevistas.

Finalmente, as entrevistas com as agricultoras e agricultores familiares aconteceram de maneira mais espontânea, visto que na maior parte das vezes se davam no momento em que os técnicos de campo efetuavam as vistorias previstas no monitoramento do programa. Apenas em duas oportunidades foi possível realizar visitas com o objetivo de entrevistar os moradores das propriedades rurais, nas quais se buscou ao máximo explorar ao máximo o caráter social do Programa Um Milhão de Cisternas, em detrimento da parte técnica, abordada à exaustão com os demais agentes.

3. Desenvolvimento

3.1. Contextualização dos Agentes Envolvidos Ligados ao Governo

Para que se possa elucidar de maneira mais assertiva a relação do Estado com os agentes da sociedade civil, principalmente os executores do Programa Um Milhão de Cisternas; optou-se por realizar nesse tópico uma contextualização, tanto dos entes governamentais como das entidades de base envolvidas no programa de cisternas. O foco dar-se-á em torno da atuação política, analisadas sob a ótica dos pesquisadores, bem como sob a perspectiva dos demais agentes em relação ao analisado.

Um dos pilares do Programa Um Milhão de Cisternas se construiu em torno da emancipação política em relação a indivíduos, de tal forma que prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais tiveram uma enorme dificuldade de se beneficiar com a implementação do programa, mesmo que estivesse sendo efetuado na região que é base eleitoral do político em questão.

A emancipação política era possível devido às já mencionadas capacitações, nas quais um membro da família deveria obrigatoriamente comparecer e ficar responsável por transmitir o conhecimento adquirido para os demais familiares. Soma-se a isso o esclarecimento, por parte das ONGs e técnicos do governo de que o projeto não estava atrelado a nenhum político. Dessa forma, era bastante nítido que não havia espaço para algum vereador, prefeito ou deputado, seja estadual ou federal, beneficiar-se da conquista adquirida pela comunidade.

Um fenômeno bastante interessante pode ser identificado no que tange ao ganho político dos agentes envolvidos, pois os técnicos de campo, até então com uma atuação de característica mais burocrática, passaram a se beneficiar politicamente do Programa Um Milhão de Cisternas devido à presença constante nas comunidades, o recorrente diálogo com as famílias e a capacidade de identificação das regiões mais necessitadas, sendo responsável por informar as assembleias sobre a situação de cada comunidade, sendo que alguns foram eleitos vereadores e, como é o caso de Tejuçuoca/CE, um técnico de campo se tornou prefeito da cidade.

Portanto, se por um lado o programa se blindava da captura por interesses de políticos, por outro não restringia o acesso à política daqueles que se beneficiavam pela atuação de caráter tecnicista no Programa Um Milhão de Cisternas. O que, na realidade, acabava fazendo parte de um processo natural e não necessariamente de um beneficiamento ilícito, dado que a proximidade poderia permitir uma maior compreensão das demandas, possivelmente tornando-os políticos aptos a reconhecer as necessidades de determinadas comunidades.

Ainda é importante ressaltar que, apesar da característica de política de Estado do programa, determinado governo pode afetar muito mais a política, ou o oposto, como consequência da intensidade destinada à mesma. Nesse sentido, no Poder Executivo estadual e federal existe uma chance maior de utilização do programa para construção de imagem política - e também para defesa de um projeto político-, pois apesar de a execução do programa ser realizada por entidades de base, o financiamento ocorre através dos recursos estaduais e federais, havendo, dessa forma, a oportunidade de priorização do Programa Um Milhão de Cisternas na agenda governamental.

O programa de cisternas, já estruturado e implementado pela sociedade civil desde a década de 80, teve participação do governo, pela primeira vez, durante o final da gestão de Fernando Henrique Cardoso, que colocou o tema na agenda e instalou um projeto piloto para

construção de dez mil cisternas, sendo que dessa quantidade quinhentas unidades foram destinadas ao Ceará, alinhado com o já estabelecido Programa Um Milhão de Cisternas desenvolvido pela ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro. Com a chegada de Lula ao poder, a questão do semiárido e o fortalecimento das entidades base forneceram insumos para construção de uma agenda voltada para o empoderamento da sociedade civil, acoplando o Programa Um Milhão de Cisternas na política de segurança alimentar e nutricional do governo federal, fazendo parte do PROGRAMA FOME ZERO, administrado pela Secretaria Nacional da Segurança Alimentar (SESAN) e também pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (De Campos e Alves, 2014, pág. 468)

Com o Programa Um Milhão de Cisternas já estabelecido e responsável por uma visível transformação na região do semiárido, o então Governador do Estado do Ceará Cid Gomes (2007-2015) criou em fevereiro de 2007 a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), para a qual nomeou como primeiro secretário a ocupar a pasta Camilo Santana, responsável pela criação de assembleias participativas de âmbito estadual para discussão do tema da água no Ceará. Com uma considerável proximidade com as entidades de base e com o bom trabalho desenvolvido na SDA, Camilo se elegeu como Deputado Estadual mais votado pelo estado do Ceará. Cid Gomes, contudo, nomeou Camilo para a Secretaria das Cidades, na qual permaneceu por um ano, antes de se dedicar exclusivamente ao cargo para o qual havia sido eleito. Camilo tornar-se-ia o 60º Governador do Ceará em 2015, compondo a coligação liderada pelo então Governador Cid Gomes.

É importante destacar a relevância do tema da água durante a gestão de Cid, uma vez que houve o comprometimento por parte do governo estadual de investir a mesma quantidade de recursos alocados pelo governo federal no estado. Ou seja, para cada um real investido pelo governo federal no programa de cisternas no estado do Ceará, este investiria a mesma quantidade, dobrando, dessa forma, o volume de recursos do programa. Tal política permitiu que a construção de cisternas se desse de maneira acelerada no estado.

Com a saída de Camilo Santana da Secretaria do Desenvolvimento Agrário, ascende ao cargo Nelson Martins, político filiado ao Partido dos Trabalhadores e responsável pela continuidade do programa de cisternas no estado do Ceará. Nelson Martins permaneceu no cargo até o final da gestão de Cid Gomes, quando foi convidado pelo novo governador, Camilo Santana, para assumir como secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria

Geral do Estado (CGE) e, posteriormente assumiu a pasta de Relações Institucionais do Estado do Ceará, sendo hoje, uma das pessoas que compõem a base de apoio do Governador.

Logo após a alocação de Nelson Martins para a Secretaria das Relações Institucionais, Dedé Teixeira, filiado ao Partido dos Trabalhadores e eleito duas vezes consecutivas para o cargo de deputado estadual do Estado do Ceará, assume a secretaria e ainda é o responsável pela pasta. Dedé também foi prefeito de Icapuí, cidade localizada no litoral cearense, tendo sido premiado pela atuação frente à prefeitura¹⁶.

Durante as entrevistas realizadas pudemos perceber que há uma grande sintonia entre os três ocupantes do cargo de Secretário da SDA, e que o cargo possibilita uma grande projeção no âmbito estadual devido à atuação das assembleias populares e comissões estabelecidas para lidar com o tema da água no estado. Destarte, é considerável a relação do secretário com as organizações da sociedade civil que compõem as entidades de base executoras do programa de cisternas. Em todas as entrevistas realizadas, Camilo, Nelson e Dedé foram citados como responsáveis pela construção e manutenção de uma relação bastante positiva entre Estado e sociedade civil.

O deputado estadual Moisés Braz (PT), antes de concorrer ao cargo eletivo, era o presidente da FETRAECE - organização sindicalista que será abordada mais a fundo posteriormente. ~~O deputado sempre lutou pelos interesses das trabalhadoras e trabalhadores rurais e hoje continua o fazendo por meio de seu trabalho na câmara.~~ É interessante pontuar que através de sua luta no sindicato, que muito também envolvia o Programa Cisternas, o deputado foi capaz de ganhar tamanha popularidade que recebeu uma quantidade de votos suficiente para ser eleito deputado federal. Isso contribui para a sustentação do argumento de que o programa tem tanta influência que permite a projeção de lideranças.

Além dos políticos ligados ao Poder Executivo e Legislativo, tivemos a oportunidade de entrevistar integrantes do corpo burocrático do estado do Ceará, o que nos permite ter uma visão diferente sobre a política. O técnico de campo Haroldo Sanders Vieira ligado à SDA, no entanto, contratado por uma organização social (OS), convidou-nos a realizar visitas de monitoramento e fiscalização do programa de cisternas. Juntamente com Fernando Pachiega, técnico de campo ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, efetuamos mais de trinta visitas na cidade de Tejuçuoca/CE. Ambos têm o papel de verificar

¹⁶ Para mais informações sobre o Secretário Dedé Teixeira, acessar: <http://www.sda.ce.gov.br/index.php/secretario/perfil-do-secretario> >. Acesso em 20/08/2016.

se as entidades base cumpriram a execução na construção das cisternas de acordo com as regiões estabelecidas, sendo que a origem dos recursos para o programa a única divergência entre a atuação dos técnicos, visto que Haroldo fiscaliza apenas as cisternas oriundas de recurso estadual enquanto Fernando tem o papel de analisar aquelas construídas com recurso federal.

Há uma sinergia muito grande entre os técnicos, apesar do fato de que, não obstante exercerem a mesma função, as atuações serem completamente distintas e independentes. O fato de realizarem as visitas em conjunto tem como objetivo aproveitar o conhecimento regional dos técnicos ligados à SDA, ao mesmo tempo em que permite com que a análise de dados coletadas no estado do Ceará seja mais precisa, possibilitando, dessa forma, um maior apoio do MDS ao estado. Esse é o motivo pelo qual o governo do Ceará disponibiliza técnicos para acompanhar o pessoal do MDS no campo. Nesse sentido, é interessante também notar que as ONGs locais costumam acompanhar as fiscalizações para ajudar com transporte e no contato com as comunidades, demonstrando mais aspectos de parcerias e construção coletiva do programa.

Para finalizar a análise dos agentes ligados ao governo, entrevistamos o presidente da EMATERCE Antônio Rodrigues Amorim, responsável por prestar serviços de assessoria às trabalhadoras e trabalhadores rurais. A entrevista com Amorim estava bastante alinhada com os demais agentes e não houve alguma divergência que nos acrescentou um ponto de vista diferente daqueles já mencionados. Já a perspectiva de Helder Cortez, assessor da presidência da CAGECE, oferece-nos uma abordagem mais técnica, alinhada com toda a infraestrutura estadual de abastecimento de água e capaz de identificar as regiões que oferecem situações mais críticas nos períodos de seca. Helder se dedica à busca de soluções inovadoras capazes de solucionar os problemas de falta da água em diversas regiões do estado.

3.2. Contextualização dos Agentes Envolvidos Ligados à Sociedade Civil

Ao trazermos as perspectivas dos agentes ligados à sociedade civil, mais especificamente das entidades de base executoras do Programa Um Milhão de Cisternas e das famílias beneficiadas pelo programa, podemos perceber um alinhamento bastante entrosado entre os diversos discursos e uma organização de trabalho em rede entre os envolvidos, capaz de promover as articulações necessárias para defender os interesses do grupo. Todas as entidades de base que fazem parte do programa estão ligadas à ASA. O que difere bastante

entre as entrevistas realizadas são as maneiras utilizadas para articular a região de atuação, bem como os interesses secundários das organizações.

Em entrevista realizada com Cristina Nascimento, coordenadora da CETRA - Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador -, e representante estadual na ASA, tivemos a oportunidade de entender a estruturação das entidades de base para que pudessem trabalhar em rede, em prol do fortalecimento dos movimentos sociais e do empoderamento da sociedade civil e em detrimento de uma ação coordenada e orientada pelo Estado, desconectada da realidade das comunidades. Cristina apontou transformações vividas pelo programa com as mudanças no governo federal, com transição do governo Lula para Dilma, uma vez que nesse período houve uma drástica queda nas relações; exigindo um processo de reapresentação do movimento. Acrescenta-se a isso o fato de, no governo Lula, a relação ser facilitada pelo fato de se estar articulando com alguém que conhecia pessoalmente o semiárido.

No início do primeiro mandato de Dilma as relações entre seu governo e a ASA continuaram não sendo fáceis, especialmente após a liberação de recursos destinados às cisternas de polietileno, via Programa Água para Todos, que serão mais bem desenvolvidas posteriormente. Contudo, em determinado momento ambas as partes conseguiram se conciliar, estabelecendo, inclusive, ótima relação entre a entidade e a ministra do MDS à época Tereza Campello.

Aquilo que é de mais relevante para a análise dessa mudança é a identificação de uma autonomia para enfrentamento da ASA, assim como uma postura aberta para estabelecimento de parcerias. Durante os mandatos de Dilma, portanto, foi possível identificar manifestações contra e a favor do governo. Nesse período, a ASA foi capaz de se afirmar como rede política, uma vez que consideram ser muito melhor ter expressão pública por meio de uma base social mobilizada do que ser neutra, às vistas de buscar garantir o financiamento de seus programas.

Em se tratando dessa preocupação, é nesse momento no qual a distinção entre a ASA e o PIMC apresenta um limite muito tênue. Por essa razão, apesar da rede ter ao longo dos anos fortes relações com diversos aliados que atuariam em sua defesa, identificou-se em

campo grandes preocupações acerca da continuidade do programa após a realização do impeachment e, em especial, após o posicionamento aberto da ASA contra o golpe.¹⁷

Outra questão que foi levantada com frequência durante nossas entrevistas está ligada ao empoderamento das mulheres. Podemos analisar tal processo sob duas perspectivas, tanto pela ótica das entidades de base, como pelo ponto de vista das famílias beneficiadas. As mulheres assumiram um protagonismo relevante na atuação dos movimentos sociais no estado do Ceará, sendo responsáveis pela fundação de diversas entidades, tal como a CETRA, cuja fundadora Margarida é um dos ícones dos movimentos sociais no estado, culminando no surgimento da Marcha das Margaridas, uma homenagem à mulher que fundou e lutou pelo empoderamento das famílias de agricultoras e agricultores rurais. Podemos ainda citar novamente o caso da ESPLAR, cujas fundadoras Elzira e Malvinier, no início dos anos 2000, tiveram um papel de destaque ao percorrer a região do semiárido para promover e dar início ao PIMC, e, para isso, tendo que enfrentar enormes dificuldades de locomoção e acesso às comunidades, além de enfrentar o preconceito contra a mulher bastante evidente durante a jornada traçada.

Já sob a perspectiva das famílias beneficiadas, era possível notar, tanto pelas entrevistas com as entidades base, como pelas evidências empíricas coletadas no campo, que as mulheres exerciam um papel fundamental na gestão das propriedades rurais familiares. O protagonismo feminino se iniciava logo no cadastramento das famílias no Programa Um Milhão de Cisternas, momento em que a mulher da casa assumia o compromisso de representar sua família no treinamento exigido para a construção da cisterna de placa. Cabe ainda às mulheres a função de gerenciamento da água armazenada nas cisternas, para que possa ser suficiente para sua família durante o período de seca no estado. É importante destacar que esse protagonismo das mulheres foi bastante oportuno, pois juntamente com as crianças, cabia-lhes o papel de buscar água nos barreiros trincheiras, sendo os dois grupos, portanto, que muito arcavam com as consequências da seca.

Durante o período de pesquisas na região do Cariri, no qual, acompanhados pela entidade Associação Cristã de Base (ACB) através de sua técnica de campo, Edivânia Correia, visitamos algumas famílias nas cidades de Crato, Juazeiro do Norte e Santana do Cariri. As transformações sociais observadas na região são marcantes, pois a região é uma das mais castigadas pela seca do estado. Uma das agricultoras da região, com 65 anos de

¹⁷ Disponível em: < http://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=9624>. Acesso em: 15/10/2016.

idade, relatou que há quatro anos, antes da instalação da cisterna de placa em sua propriedade, precisava se deslocar seis léguas por dia, o equivalente a aproximadamente vinte e nove quilômetros, para coleta de água no barreiro e utilização para beber e cozer os alimentos.

Os relatos das famílias vizinhas eram semelhantes. Destaca-se o fato de que o esforço era para coletar água de barreiro trincheira, ou seja, um buraco cavado por uma máquina, capaz de acumular água nos períodos chuvosos. A água não era potável, mas constituía a única possibilidade daquela região. Após a instalação das cisternas de placas, havia água potável a menos de cinco metros de distância das casas, possibilitando uma alteração profunda no modo de vida das famílias, bem como sua relação com a comunidade, pois o aumento do tempo disponível e a oferta de água potável possibilitavam iniciativas empreendedoras como construção de hortas para venda de excedentes, ou ainda, tal como Bibi, como era conhecido o agricultor Valdomiro, que se dedicou à apicultura e aumentou a renda familiar, tornando-se um dos líderes comunitários na região.

A maior discrepância observada no âmbito da sociedade civil foi observada na entrevista com Luiz Carlos Ribeiro Martins, presidente da Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Ceará (FETRAECE), que apresentava motivações bastante distintas das demais entidades de base, entendendo que a FETRAECE também se posicionava como executora do Programa Um Milhão de Cisternas. Enquanto a maioria das entidades eram geridas pelos fundadores que, partindo de motivações de impacto social e transformação regional, lutavam por conseguir zerar a demanda por cisternas em sua região de atuação, a FETRAECE, através de seu presidente, conhecido como Carlinhos, visava o mesmo resultado, no entanto partia de motivações políticas e fortalecimento institucional da Federação.

A entrevista com Nicolas Arnaud Fabre, assessor técnico de desenvolvimento rural da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE), destacou-se das demais pelo fato de Nicolas ser francês, oferecendo, portanto, uma análise efetuada a partir de insumos diferentes dos demais interlocutores. Nicolas aponta a convivência com o semiárido e a adaptação do ser humano às condições ambientais como fator relevante no fortalecimento dos movimentos sociais no estado do Ceará. Além disso, aposta na tecnologia para superação de algumas dificuldades ligadas aos recursos hídricos do estado, citando o exemplo de Israel,

localizado em território com índices de chuva inferiores aos do Ceará, no entanto com uma agricultura bastante desenvolvida através de recursos tecnológicos.

Nicolas fez parte da comissão cearense que viajou a Israel para analisar as tecnologias disponíveis e verificar a possibilidade de utilização no Brasil, tendo em vista a análise de custo-benefício. Após a expedição, constatou-se que devido à água salobra extraída de poços artesianos no estado do Ceará, a aquisição de uma máquina dessalinizadora seria fundamental para as necessidades locais, ainda mais analisados sob o ponto de vista financeiro, uma vez que a máquina possui um valor bastante acessível.

Analisando a entrevista concedida por Nicolas, apesar de reconhecer a importância do programa um milhão de cisternas e da utilização das cisternas de placas como ferramenta de empoderamento das comunidades e das famílias beneficiadas, o francês dá bastante ênfase no papel do Estado na promoção e implementação de políticas públicas, focando na infraestrutura hídrica do estado como solução para os problemas de abastecimento, em detrimento de uma ação coordenada pela sociedade civil, visto por Nicolas como medida paliativa.

Por fim, é importante destacar o papel das entidades de base ligadas ao Programa Um Milhão de Cisternas no atual momento político do país. É notável o alinhamento existente entre os movimentos sociais envolvidos no programa com a agenda promovida pelo governo federal na última década. Durante todas as entrevistas realizadas houve demonstração de apoio aos governos federais do Partido dos Trabalhadores, o que muito se deve ao fato deles possuírem mais pessoas em seus governos que apresentavam uma agenda a qual a ASA compartilhava.

3.3. Cisterna de Placa x Cisterna de Polietileno

Em julho de 2011 o Ministério da Integração determinou a meta, para o Programa Água para Todos, de instalação de 750 mil cisternas até dezembro de 2014, dentre as quais 300.000 eram cisternas de polietileno.¹⁸ A instalação de cisternas de polietileno causou muito rebuliço, especialmente por conta da reação dos movimentos sociais envolvidos com o Programa Cisternas, que tomaram a ponte de Juazeiro em manifestação que contou com a participação de cerca de 15 mil pessoas.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/entenda-o-programa>>. Acesso em: 14/10/2016.

No contexto do estado do Ceará, Nelson Martins, que era secretário da SDA à época explica que devido a sua pro atividade, acabou conseguindo o recurso para as cisternas de polietileno e, por isso, resolveu permitir a instalação de cerca de 30 mil delas. Seus argumentos se baseavam em questões temporais: o primeiro é que levaria muito tempo para conseguir universalizar as cisternas no estado e o segundo é que enfrentavam um longo período de seca, o que tornava imediata a necessidade do recurso.

Apesar de ter se posicionado fortemente a favor da vinda de cisternas de polietileno, Martins acredita que a forma de construir as cisternas de placa é algo muito mais interessante. Reconhece também que o processo de capacitação das cisternas de placa estava à frente das de polietileno. Todavia, prevalece a ideia de que se conseguiria instalá-las muito mais rapidamente do que aquelas de placas.

Dentre os demais entrevistados, identificaram-se mais pessoas a favor das cisternas de polietileno. É interessante ressaltar, que diferente daquilo que se imaginaria, aqueles que se posicionaram favoravelmente, trabalhavam diretamente com beneficiários ou eram eles próprios favoráveis. A argumentação se basearia em alguns fatos como, por exemplo, a questão da definição do semiárido legal. Existia uma abordagem na definição dessa área legal que não classificava determinadas localidades que, vistas sob condições climáticas, em detrimento das regionais, enquadravam-se completamente no perfil. Isso ocorrido, elas não estavam legalmente aptas a receber cisternas de placa - problema esse que foi posteriormente resolvido com uma mudança na interpretação. Uma beneficiária que acabara de reivindicar e conquistar cisternas de polietileno para sua comunidade comemorava o feito dizendo que era melhor isso à nada.

No lado oposto, encontram-se muitos outros entrevistados (constituindo uma maioria), os quais não acreditam nas benesses prometidas pelas cisternas de polietileno. Esse grupo possui uma posição extremamente enfática, que foi justificada por Cristina Nascimento, ao afirmar que parte da ideia primeira era a de que a centralidade do trabalho das ONGs é identificar na construção da cisterna um processo de mobilização social para a convivência com o semiárido; de modo que qualquer política que caminhe na mesma lógica da indústria da seca deva sofrer oposição. Nesse caso, a compreensão da substituição de todo o processo de construção das cisternas de placas pela cisterna pronta, por meio do argumento de que se existe pressa e sede, acaba, para esse grupo, se enquadrando na lógica da indústria da seca.

Outros argumentos são utilizados para justificar o não investimento em cisternas de polietileno, sendo eles: o custo mais elevado (mais que o dobro da de placa), a alegação de

que deixaria a água armazenada com uma qualidade pior - algo que não apresenta comprovação-; a quantidade elevada de cisternas que ficam paradas em depósitos improvisados, como quadras esportivas, por não terem como ser transportadas a determinadas localidades, caracterizando ineficiência no programa; a deterioração de peças expostas ao sol enquanto aguardam a definição logística; a existência de um provável “mercado negro” de vendas de cisternas; a baixa qualidade de capacitação dos envolvidos na montagem das cisternas nas propriedades; a inexistência de geração de desenvolvimento local, possibilitada pelas cisternas de placas por conta dos serviços de mão de obra na montagem e construção, e por fim, a ideia de que o recurso só teria sido alocado para entrar na conta de um milhão de cisternas e conseqüentemente atingir a meta estabelecida.

O último apontamento em questão vale ser mais desenvolvido, tendo em vista tamanha as proporções que tem essa argumentação se tratando das justificativas atribuídas à opção pela cisterna de polietileno, ainda que essas cisternas fizessem parte de outro programa. Houve quem dissesse que a cisterna entrava para a contagem, assim como houve quem o negasse. A dúvida permaneceu, sem que deixasse, porém, de ser um dado.

As motivações dessa tomada de decisão podem ser diversos e pouco nítidos. Podem tender a proteção mais egoística de ambos os lados: manutenção das ONGs ou privilégio de determinados empresários; ou simplesmente estarem ligados a mais pura necessidade de armazenar a água para consumo de qualidade. Quaisquer que sejam as possíveis razões, que não foram plenamente compreendidas em campo, a posição aqui tomada é de que se precisa muita cautela ao pautar essa discussão.

É evidente que as cisternas de placas de cimento possuem mais pontos positivos, especialmente em se tratando da amplificação dos efeitos da existência da cisterna em si, mas é preciso olhar criticamente para o programa, para atentar se todas as dificuldades de acesso foram sanadas, isso pela simples razão de que é melhor possuir alguma cisterna do que nenhuma.

4. Conclusão

O Programa Um Milhão de Cisternas apresenta para o Brasil um caminho em direção ao estado desenvolvimentista no século 21, uma vez que a política se prova, em diversos aspectos como capaz de expandir capacidades.

Todo o processo pelo qual atravessa o beneficiário, pela política, para ter acesso ao bem básico da água potável acaba por gerar bem estar às pessoas. Estas passam não só a ter

mais tempo disponível pelo fato de não precisarem mais caminhar quilômetros em busca desse bem, mas também pelo aumento de qualidade de vida ao ter acesso à parte das garantias básicas à sobrevivência. Nesse sentido, a partir do programa as pessoas ampliam as possibilidades de fazer aquilo que bem entendem - de modo a estarem mais aptas a alcançar a definição de bem estar proposta por Amartya Sen.

Um dos aspectos mais fascinantes do programa diz respeito, portanto a esse desenvolvimento de capacidades. Ainda, vale se fazer a ressalva de que, no sentido contrário, foi o uso de capacidades de determinados cidadãos que influenciou a formulação de política, permitindo que esta alcançasse tamanho impacto na vida das famílias rurais do semiárido. Isso se deveu, em grande parte, por esses agentes mobilizadores estarem muito próximos aos beneficiários, de modo a transpor esse conhecimento para o Estado, que pode então se fazer presente a nível de comunidade.

Três são as questões que mais foram marcantes ao longo do campo. A primeira delas, diz respeito a capacidade de prospecção de atores relevantes da política. É de suma importância se esclarecer que o Programa Um Milhão de Cisternas não é tido como relação direta para tal; todavia, a grande dimensão do programa, assim como seus significados certamente são pontos relevantes para tanto.

Em segundo lugar, aparecem os espaços participativos. Observando-se a estrutura do programa, é possível perceber a grande quantidade desses espaços e a relevância deles para o transcorrer da política. Ainda, vale aqui acrescentar que existem muitos outros espaços participativos - envolvendo principalmente a SDA -, para além dos aqui apresentados, que se ligam ao ideal dessa política e aos entes envolvidos nela, como as ONGs, os quais revelam uma grande habilidade de organização participativa no estado do Ceará.

A última questão concerne ao polêmico assunto do investimento em cisternas de polietileno. Dentre os aprendizados retidos pelo embate entre os dois tipos de cisternas, compreende-se que engloba reflexões sobre decisões práticas em oposição a ideais; reflexões temporais, de longo prazo versus curto prazo e, por fim, reflexões acerca da manutenção de uma ideologia, como a indústria da seca, em oposição a sua ruptura.

Naquilo que concerne a um olhar da política em geral, dentro do cenário brasileiro, pode-se dizer que é de suma importância que se faça a divulgação de experiências de sucesso como essa, que é inclusive capaz de se remodelar constantemente, de modo a buscar sempre a efetividade de suas ações. A sociedade civil é, com certeza, capaz de propor políticas públicas e o Estado brasileiro, apesar de todas as adversidades enfrentadas, deve estar sempre

aberto para iniciativas como o Programa Um Milhão de Cisternas, que faz dele um estado capaz de expandir capacidades.

Bibliografia

CAMPELLO, Tereza et al. O Brasil sem miséria. 2014.

DE CAMPOS, Arnaldo; ALVES, Adriana Melo. O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS: FERRAMENTA PODEROSA CONTRA A POBREZA.

EVANS, Peter. The challenge of 21st century development: building capability-enhancing states. New York: United Nations Development Programme, 2010.

GOMIDE, A. A.; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Capacidades estatais e democracia. Brasília, DF: Ipea, p. 15-29, 2014

SEN, AMARTYA. Desenvolvimento como Liberdade. Companhia de Bolso, 1999.