



MARIA PEREIRA NASCIMENTO

**PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS
RURAIS (P1MC): MUDANÇAS NO ACESSO À
ÁGUA NO MUNICÍPIO DE PORTEIRINHA/MG**

LAVRAS - MG

2016

MARIA PEREIRA NASCIMENTO

**PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS RURAIS (PIMC):
MUDANÇAS NO ACESSO À ÁGUA NO MUNICÍPIO DE
PORTEIRINHA/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão

Orientador

LAVRAS - MG

2016

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Nascimento, Maria Pereira.

Programa um milhão de cisternas rurais (P1MC): mudanças no
acesso à água no município de Porteirinha/MG / Maria Pereira
Nascimento. – Lavras : UFLA, 2016.

127 p.

Dissertação (mestrado profissional)–Universidade Federal de
Lavras, 2016.

Orientador: José de Arimatéia Dias Valadão.

Bibliografia.

1. P1MC. 2. Acesso à Água. 3. Município de Porteirinha/MG. I.
Universidade Federal de Lavras. II. Título.

MARIA PEREIRA NASCIMENTO

**PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS RURAIS (P1MC):
MUDANÇAS NO ACESSO À ÁGUA NO MUNICÍPIO DE
PORTEIRINHA/MG**

**PROGRAM ONE MILLION RURAL CISTERNAS (P1MC): CHANGES IN
ACCESS TO WATER IN THE MUNICIPALITY OF PORTEIRINHA, MINAS
GERAIS, BRAZIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 24 de junho de 2016.

Dra. Biancca Scarpeline de Castro	UFRJ
Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio	UFLA
Prof. Dr. Thiago Rodrigo de Paula Assis	UFLA

Prof. Dr. José de Arimatéia Dias Valadão
Orientador

LAVRAS - MG

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor José de Arimatéia pela parceria estabelecida e pela leveza com que conduziu o processo de orientação. O mundo parece mais leve quando observado sob a ótica do professor Arimatéia. Afinal, de que vale a vida se você observa o mundo somente por sua ótica? Sem dúvida, é a melhor parceria que eu poderia ter num momento tão importante da minha vida. Há coisas que se a razão desconhece, o coração reconhece e nem por isso perde-se a razão.

Ao professor José Roberto demonstro meu carinho, por ter utilizado diferentes artimanhas em sala de aula para que eu saísse do meu mergulho na infância e retornasse ao tempo presente. Realizou isso com a discrição necessária, para que os meus colegas não percebessem o que estava ocorrendo, talvez, alguém tenha notado que ele estivesse um pouco maluco. Uau! Jamais vou me esquecer da expressão do rosto dele quando eu regresssei ao estado dito normal. Nem sempre eu percebo isso de imediato, mas a minha mente capta os movimentos e depois revela para o meu consciente. Mas, nesse dia, a percepção foi instantânea. Obrigada, professor!

Sou grata ao Calazans, a quem demonstro meu respeito por ter suportado a minha ausência até a metade da caminhada e pelas visitas, quase sempre imprevisíveis, além de ter cuidado tão bem de nossa filha. Infelizmente, não consegui corresponder às suas expectativas de retorno, a vida, às vezes, segue rumos inesperados que acabam nos distanciando. E a gente segue em frente... Que aquilo que foi bom permaneça para sempre. E aquilo que foi ruim seja apagado pelo tempo.

À minha bela Sofia por ter lidado com minha ausência tão espontaneamente. Uma garota esperta e inteligente que ocupa todos os espaços da casa.

À minha mãe pelo amor incondicional e por estar ao meu lado em todos os momentos de minha vida.

À minha tia Madalena que surge nos momentos complicados para me apoiar. Lá vem ela com seu jeito impetuoso, mas com a segurança de quem sabe o que está fazendo. Assim, basta obedecer!

Aos meus amigos, em especial, à minha amiga Geni que está sempre por perto e disponível para o que for necessário.

Aos colegas pela oportunidade de compartilharmos experiências diferentes.

A todos que de uma forma direta ou indireta contribuíram para alargar os meus horizontes e me tornar uma pessoa melhor.

RESUMO

As políticas públicas, atualmente, destinadas para a região do Semiárido brasileiro estão concentradas na perspectiva de que é possível conviver com a seca. A formulação e a implementação do PIMC é uma iniciativa da sociedade civil em parceria com o governo federal que visou à criação de reservatórios de água para enfrentar os períodos de estiagem na região do Semiárido. A avaliação é pouco praticada nas políticas públicas que em geral encerram-se no processo de implementação, mas a investigação dessa pesquisa possui um caráter avaliativo. É no processo de avaliação que é possível identificar o que não deu certo e promover os devidos ajustes. Esse trabalho foi concentrado na construção e desenvolvimento de uma pesquisa em torno da investigação das mudanças ocorridas no acesso a água depois da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG. Assim sendo, o intuito foi de buscar resposta para a seguinte questão: Quais mudanças ocorreram no acesso à água a partir da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG? O objetivo geral foi analisar as mudanças sociais ocorridas no acesso à água a partir da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG. Desse modo, o esforço foi direcionado no desenvolvimento e cumprimento dos seguintes objetivos específicos: a) Descrever o programa PIMC, seus atores e institucionalidades em relação ao acesso a água no município de Porteirinha/MG. b) Identificar a realidade das famílias quanto à organização do acesso à água após o PIMC no município de Porteirinha/MG. c) Analisar o modo de vida das famílias em relação ao acesso à água após o PIMC no município de Porteirinha/MG. d) Relacionar as mudanças ocorridas com relação ao acesso à água pelas famílias beneficiadas a partir da implantação do PIMC no município de Porteirinha/MG. No cumprimento desses objetivos foi adotado o tipo qualitativo de pesquisa, a técnica de coleta de dados foi a realização de entrevista e o instrumento que subsidiou essa coleta foi o roteiro semiestruturado. As entrevistas foram gravadas além da realização de apontamentos e anotações que permitiram levantar informações para atender esses objetivos elencados. A análise dos dados foi realizada por meio da análise crítica do discurso levando em conta o conteúdo da entrevista e, também, os aspectos não verbais da entrevista. Os resultados de campo demonstraram que o PIMC alcançou o objetivo proposto que é o de permitir o acesso a água no período de estiagem durante o ano.

Palavras-chave: PIMC. Acesso à água. Município de Porteirinha/MG.

ABSTRACT

Currently, public policies destined for the Brazilian semiarid region concentrate on the perspective that it is possible to live with drought. The formulation and implementation of the P1MC is an initiative of civil society in cooperation with the federal government, aiming at the creation of water reservoirs for facing the periods of drought in the semiarid region. The evaluation is little practiced in public policies, which, in general, come to an end during the implementation process. However, the investigation of this research presents evaluative character. It is during the evaluation process that it is possible to identify what went wrong and promote the due adjustments. This work concentrated in the construction and development of a research regarding the investigation of changes that occurred concerning water access after the implementation of the P1MC in the municipality of Porteirinha, Minas Gerais, Brazil. Thus, the intent was to seek an answer to the following question: which changes occurred in water access after the implementation of the P1MC in the municipality of Porteirinha/MG? The general objective was to analyze the social changes that occurred in water access after the implementation of the P1MC in the municipality of Porteirinha/MG. Therefore, the effort was directed to the development and fulfilment of the following specific objectives: a) describe the P1MC program, its actors and institutions in relation to water access; b) identify the reality of the families regarding the organization of water access after the P1MC; c) analyze the lifestyle of the families regarding water access after the P1MC; d) relate the chances occurred in relation to water access of the families benefited by the implementation of the P1MC. In fulfilling these objectives, a qualitative research was conducted, using interview as data collection method, and a semi-structured script to subsidize this collection. The interviews were recorded and notes taken, which allowed the information survey to meet the listed objectives. Data analysis was conducted by means of critical discourse analysis, considering the content and the non-verbal aspects of the interview. The field results showed that the P1MC reached the proposed objective of allowing water access during the drought period.

Keywords: P1MC. Water access. Municipality of Porteirinha/MG.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Problema de pesquisa.....	14
1.2	Objetivo geral.....	14
1.3	Objetivos específicos.....	14
1.4	Justificativa e relevância da proposta de pesquisa	15
1.5	Estrutura da dissertação.....	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	23
2.1	O contexto da política pública e os modelos de formulação e análise	23
2.1.1	Processos de gestão das políticas públicas	37
2.2	Avaliação de política pública	42
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	51
3.1	Tipo de pesquisa	51
3.2	Os beneficiários do P1MC	53
3.3	Técnica e instrumento de coleta de dados	55
3.4	Tratamento e análise dos dados	58
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	63
4.1	O programa um milhão de cisternas rurais (P1MC)	63
4.2	O modelo processual de implementação do P1MC	77
4.3	O sentido da água: visão dos beneficiados com o P1MC	80
4.4	A visão dos entrevistados em relação aos aspectos pesquisados.....	87
4.4.1	Opinião da comunidade rural do Barreiro Grande e Furado do Padre	87
4.4.2	Opinião da comunidade rural de Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho.....	93
4.4.3	Opinião dos representantes da ASA na perspectiva da gestão e da execução.....	100
4.4.4	Visão geral dos resultados de campo	108
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

A seca do Semiárido brasileiro é uma discussão antiga. Segundo Silva (2003), em 1950, ainda, era forte a crença de que a seca era considerada a única responsável pelo subdesenvolvimento dessa região. Já, na década de 1960, começou a existir construção de outra imagem do Semiárido brasileiro, mediante a implantação de polos agroindustriais especializados em fruticultura irrigada.

Na década de 1980, instituições públicas passaram a desenvolver propostas e ideias em torno da possibilidade de convivência com a seca do Semiárido e nele estabelecer possibilidades dignas de vida (SILVA, 2003). Silva (2003), também, indica que, em 1990, novas iniciativas foram lançadas com o objetivo de encontrar meios adequados de lidar com a realidade dessa região.

A região do Semiárido brasileiro tem como característica a baixa umidade e pouca chuva, esse clima está associado à caatinga que é um tipo de bioma predominante na região (VELLOSO et al., 2002).

O governo brasileiro, nos últimos dez anos, tem dedicado uma atenção considerável ao processo de universalização da água, a partir de programas que buscam amenizar os efeitos da seca provocados por períodos prolongados de falta de chuva. No período compreendido entre 2003 e 2013, o programa aqui evidenciado é o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), ao qual o governo mineiro aderiu buscando atender a realidade de sua população (ASA MINAS, 2013).

Esse programa é destinado para as famílias de baixa renda que fazem parte do cadastro único do governo federal e que contenham o Número de Identificação Social (NIS) (ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO-ASA, 2013).

O Semiárido do Estado de Minas Gerais envolve as regiões Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha, onde vivem mais de 3,5 milhões de pessoas. Os

principais rios que banham a região são o São Francisco, o Jequitinhonha e o Rio Pardo. O Semiárido mineiro contém o bioma da caatinga, do cerrado e de parte da mata atlântica, o que torna sua flora e fauna nativas ricas em biodiversidade (ASA MINAS, 2013).

Dadas as características peculiares da região semiárida, sobretudo, no que se refere aos longos períodos de estiagem que compromete, em específico, a atividade agrícola e a criação de animais, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas públicas que busquem estabelecer condições adequadas para a qualidade de vida e a permanência do homem no campo.

Uma ação voltada a esse sentido refere-se ao Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). O P1MC é uma política pública, de iniciativa da sociedade civil em parceria com o governo federal, cuja tecnologia visa coletar e armazenar água da chuva como medida de garantir o abastecimento nos períodos em que não chove na região, além de visar à convivência no Semiárido (ASA MINAS, 2013; ASSIS, 2009).

As teorias de políticas públicas, de um modo geral, transcorrem de um campo multidisciplinar, formado por disciplinas como economia, história, demografia, direito, psicologia, sociologia, ciência política e administração pública (MARQUES, 2013). Segundo Marques (2003), isso constitui uma possibilidade de romper barreiras e construir elos entre as diferentes áreas do conhecimento no sentido de buscar a solução de problemas de forma mais eficaz.

Política pública é um programa, que serve de base e direcionamento de um governo, a qual é adotada pelos envolvidos no desenrolar do processo de formulação e implementação, gerando um enfrentamento e, conseqüentemente, uma resolução de um problema de ordem pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Uma visão tradicional de desenvolvimento e implantação de política pública é estabelecida a partir da perspectiva de que de essas sejam um

ciclo, ou seja, um projeto político que se desdobra em formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000).

Assim sendo, uma vez apontado o problema e configurado na agenda do governo, identificam-se os atores governamentais e não governamentais envolvidos. Nessa direção, instala-se o processo de formulação de uma política pública que visa resolver uma demanda gerada pela população em função de um problema. Depois da formulação, segue-se pelo processo de implementação e finaliza com a avaliação, encerrando o ciclo do programa político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

As principais orientações epistemológicas ou modelos teóricos da formulação e análise de políticas públicas são: o tipo da política pública (distributivas, constitutivas, regulatórias e redistributivas); o incrementalismo; o ciclo da política pública; o “lata do lixo”, os múltiplos fluxos, o coalizão de defesa; as arenas sociais, o modelo do equilíbrio interrompido e os modelos influenciados pela nova administração pública e pelo ajuste fiscal. Esses modelos teóricos, em geral, são utilizados para analisar a real política em um contexto social e econômico. A escolha que os analistas de políticas públicas fazem deste ou daquele modelo depende do quadro circunstancial instalado em um determinado instante (CAPELLA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SOUZA, 2006).

A fase de implementação de políticas públicas está apoiada, basicamente, em dois principais modelos de análise que são o *top-down* e *bottom-up*, ambos propostos pela literatura internacional (LIMA; ASCENZI, 2012).

Lima e Ascenzi (2012) argumentam que, no processo de implementação de políticas públicas, a abordagem *top-down* é realizada de cima para baixo, em que todas as ações praticadas seguem uma estrutura de política hierarquizada. Enquanto na abordagem *bottom-up*, o processo ocorre de baixo para cima, ou

seja, neste último, as questões de ordem prática possuem uma relevância maior do que as decisões tomadas pela cúpula de modo isolado dos acontecimentos associados à vivência cotidiana.

O modelo *top-down* é muito criticado. Segundo Hill (2006), essas críticas se dividem entre os que abordam a natureza da política, os que discutem a inter-relação entre processo de formulação e de implementação e aqueles que tratam do posicionamento normativo adotado pelos estudiosos da implementação. As críticas, em torno do modelo *top-down*, estão fundamentadas no fato de que esta abordagem valoriza mais a visão da política de cima para baixo, enaltecendo o conhecimento da cúpula sem considerar o saber local, ou seja, sem levar em conta o conhecimento e a experiência que envolve a base. Assim sendo, o modelo *bottom-up* é visto como uma abordagem alternativa complementar ao *top-down*.

A fase de implementação de políticas públicas é compreendida como a mais complexa do ciclo de política pública (CARVALHO; BARBOSA, 2011). Segundo Carvalho e Barbosa (2011), essa fase envolve um conjunto de coisas, detalhes e nuances, em geral, difíceis de serem administrados. Além do mais, envolve uma gama enorme de diferentes atores de política de diferentes áreas do conhecimento que necessitam de fluxo contínuo de comunicação, durante a execução dos programas, o que nem sempre ocorre.

A avaliação é um momento de aferição dos resultados alcançados com a implementação de uma política pública. Assim como as outras fases, a avaliação possui modelos orientadores desse processo e os critérios que são adotados pela avaliação dependem do tipo de programa de política em questão (ARRETCHE, 2009).

Os modelos orientadores da avaliação são avaliação de metas, avaliação de impactos e avaliação de processo (COSTA; CASTANHAR, 2003). Segundo esses autores, os critérios de avaliação são a eficiência, a eficácia, a efetividade,

a sustentabilidade, a análise custo-efetividade, a satisfação do beneficiário e a equidade.

Costa e Castanhar (2003, p. 987) argumentam que o maior desafio em avaliar projetos é

encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa.

O P1MC é uma política pública que possui características que a diferenciam das demais políticas. Sua necessidade foi identificada, não por iniciativas governamentais, mas por membros da sociedade civil representada pela Articulação do Semiárido (ASA). Esse ator, destacadamente, cuidou da criação do projeto, articulação das relações, construção das cisternas envolvendo atores da sociedade civil até a consolidação do P1MC como política pública. A efetiva participação governamental ocorreu somente depois da definição e caracterização das principais diretrizes do P1MC (ASSIS, 2009; ASA MINAS, 2013).

As políticas públicas, que são implantadas de maneira convencional, ou seja, mediante iniciativas governamentais em que não há participação da sociedade civil, têm demonstrado uma baixa adesão da comunidade em seus resultados, entre outros aspectos, por até mesmo desconhecerem os verdadeiros motivos pelos quais essas políticas foram criadas (PIRES, 2012). Esse fato remete à indagação sobre o que pode ocorrer, quando um programa de política pública é implantado, em que o ator principal é a própria comunidade, como é o caso do P1MC. Estudos da ASA (2013) têm mostrado que, quando a comunidade é vista como o ator principal de uma política pública, ocorre um nível mais elevado de participação dessa comunidade em seus resultados.

Nesse sentido, a questão que estabelece um norte para essa pesquisa é a seguinte: Quais mudanças ocorreram no acesso à água, por parte das famílias rurais, a partir da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG? Portanto, o objetivo central gira em torno de analisar as mudanças sociais ocorridas no acesso à água a partir da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG.

Verifica-se que a instalação das cisternas rurais não garante que as pessoas beneficiadas tenham acesso à água. Nesse ponto reside uma lacuna que esse projeto de pesquisa deseja investigar, por meio do levantamento de informações, que possibilitem identificar as contribuições geradas após o PIMC.

1.1 Problema de pesquisa

Quais mudanças ocorreram no acesso à água a partir da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG?

1.2 Objetivo geral

Analisar as mudanças sociais ocorridas no acesso à água a partir da implementação do PIMC no município de Porteirinha/MG.

1.3 Objetivos específicos

- a) Descrever o programa PIMC, seus atores e institucionalidades em relação ao acesso à água no município de Porteirinha/MG;
- b) Identificar a realidade das famílias quanto à organização do acesso à água após o PIMC no município de Porteirinha/MG;
- c) Analisar o modo de vida das famílias em relação ao acesso à água após o PIMC no município de Porteirinha/MG;
- d) Relacionar as mudanças ocorridas com relação ao acesso à água pelas famílias beneficiadas a partir da implantação do PIMC no município de Porteirinha/MG.

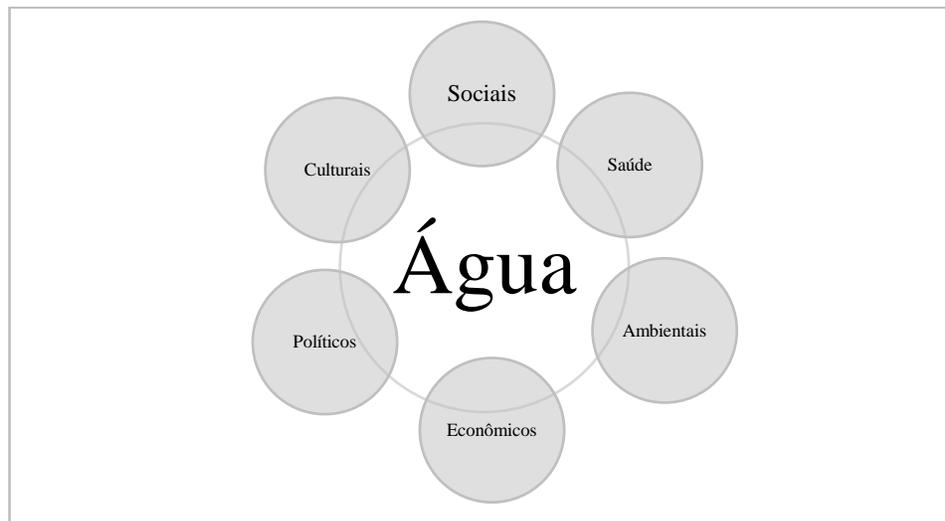
1.4 Justificativa e relevância da proposta de pesquisa

A proposta desta pesquisa foi identificar quais mudanças ocorreram no acesso à água depois da implementação do PIMC. Sua importância concentra-se na questão do acesso à água por parte das famílias rurais, nos períodos de estiagem prolongada, no município de Porteirinha/MG. Investigar as mudanças ocorridas no acesso à água após PIMC significa trazer uma discussão que envolve a real finalidade para a qual este programa foi criado. O PIMC representa uma tecnologia social, criada para armazenar água da chuva, objetivando atender as necessidades de acesso à água nos meses do ano em que não chove na região.

Nesse sentido, fica evidente a relevância do assunto para os aspectos sociais das famílias envolvidas e para a sociedade de uma maneira geral. A água é um elemento necessário, para que se possa estabelecer uma qualidade de vida, dentro dos parâmetros mínimos necessários, em qualquer lugar do mundo. O PIMC busca contribuir no acesso à água para beber e cozinhar, visando criar condições de permanência das famílias em suas propriedades rurais, seja no cultivo da agricultura de subsistência e/ou na criação de animais, durante o ano todo, mesmo na fase de estiagem. Isso envolve vários aspectos da sociedade, essa pesquisa está dando ênfase para os aspectos sociais que envolvem a água. No processo de realização das entrevistas, por meio do roteiro semiestruturado, procurou-se mediante os pontos de discussões levantados, de modo geral, identificar as mudanças sociais que ocorreram no acesso água para as famílias beneficiadas.

A Figura 1 demonstra os aspectos que, em geral, envolveriam uma discussão sobre a água. Em sentido horário, esses aspectos seriam os sociais, da saúde, ambientais, econômicos, políticos e culturais.

Figura 1 - A água e seus aspectos gerais.



Fonte: Elaboração da autora

Discutir a questão da água é, também, chamar a atenção para os aspectos ambientais, econômicos e da saúde. De maneira mais específica, constitui o foco central desta pesquisa procurar entender como as famílias rurais do município de Porteirinha estão, socialmente, organizadas em suas origens e como tem sido tratada a questão do acesso à água para elas a partir do PIMC.

O PIMC é uma parceria realizada entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA). Atualmente representa a principal política de investimentos públicos na implementação de tecnologia social e consiste na construção de cisternas de placas de cimento e outras soluções que foram incorporadas ao processo (DIAS; COSTA, 2013). No início do governo Lula, a ASA procurou estabelecer seus contatos e relações com intuito de garantir a evolução do PIMC dentro desse novo governo (ASSIS, 2009). Assim,

Com o início do novo governo, em 2003, membros da Coordenação Executiva Nacional da ASA teriam iniciado, já

num primeiro momento de montagem do governo, uma fase de diálogo, com contatos com os ministros. Um facilitador para isso teria sido a grande aproximação existente entre as organizações que compõem a ASA e diversos membros que passaram a compor o governo petista (ASSIS, 2009, p. 49-50).

Uma discussão sobre políticas públicas de convivência com a seca, como é o caso do P1MC, representa um desafio ao pesquisador em querer verificar os resultados alcançados, em relação ao objetivo básico do lançamento do P1MC, principalmente, no que se refere ao acesso à água nos períodos prolongados de estiagem na região do Semiárido.

As políticas públicas destinadas ao Semiárido tinham a preocupação de combater a seca na região com propostas que, muitas vezes, não condiziam com a solução desejada para enfrentar o problema. Assis (2009) e Chacon (2007) colocam isso de maneira mais apropriada.

O que se constata é que as principais políticas que se referiram à seca ao longo da história estiveram direcionadas a aspectos adjetivos e não aos pontos essenciais do fenômeno. Elas buscaram a maquiagem do problema em proveito de fins políticos, e se concentraram em promover ações inócuas que não mudavam de fato a realidade, ainda que amenizassem alguns conflitos (CHACON, 2007, p. 164).

[...] a convivência com o Semiárido muda o foco da intervenção daquele voltado à dominação do ambiente natural e sua modificação - explícito na visão do combate à seca por meio de obras hídricas que mudariam as condições climáticas do Semiárido -, para uma intervenção baseada no conhecimento e respeito às condições ambientais da região. A conclusão era a seguinte: diferente do que a intervenção pública no Brasil quis fazer acreditar, nem todas as características regionais do país podem ser homogeneizadas. No caso do Semiárido, existem especificidades que não podem ser modificadas e portanto torna-se necessário construir alternativas para conviver com elas (ASSIS, 2009, p. 22).

O clima Semiárido norte mineiro é caracterizado por temperaturas elevadas, chuvas irregulares, períodos longos de estiagem marcados por até nove meses de seca (ASA MINAS, 2013). Esse tipo de clima influencia de modo negativo o padrão de vida da população, uma vez que dificulta a produção agrícola e a criação de animais tornando a convivência com a seca um desafio a ser superado. Entretanto há uma corrente de pensamento que vislumbrou possibilidades reais de convivência com o Semiárido.

Desde o final dos anos 1990, [...]. A ASA, uma rede hoje composta por mais de 700 organizações da sociedade civil nordestinas, contrapõe-se à clássica imagem do Semiárido como uma região inóspita e imprópria para a vida humana. [...]. Nessa perspectiva e com o diagnóstico de que o problema da seca não é a falta de água, mas o fato de que as chuvas são muito concentradas em apenas um período do ano, a ASA passou a fomentar o envolvimento das famílias na construção de cisternas de captação da água da chuva, além de outras soluções que permitam conviver com a condição pluviométrica local. A seca passa, portanto, a ser compreendida pela população do Semiárido como um problema manejável, cuja mitigação não mais depende necessariamente da ação estatal, mas da articulação de grupos locais e do desenvolvimento de tecnologias e conhecimentos específicos para esse fim (DIAS; COSTA, 2013, p. 35).

A busca por responder ao problema proposto nesta pesquisa pôde trazer respostas que envolvem os aspectos sociais das famílias beneficiadas. O roteiro de entrevista semiestruturado contempla os seguintes pontos de questionamentos: acesso à água, armazenamento da água, finalidade da água, tratamento da água, infraestrutura, materiais, manutenção, representação, organização, agendas, participação, informação, comunicação, conscientização, melhorias, entraves e conflitos. Essas variáveis permitiram fazer uma leitura social em torno dos beneficiados com o PIMC, os resultados alcançados com a investigação dessas variáveis estão diretamente associados ao acesso à água, que

aqui, neste caso, estão associados aos aspectos sociais. Além disso, os resultados desta pesquisa podem contribuir para ampliar as discussões ou formulações teóricas que envolvem essa temática.

Desde o surgimento do PIMC, em 2003, muitas pesquisas foram publicadas acerca do assunto, talvez, por representar um marco nas políticas públicas brasileiras, em função do PIMC ter surgido da iniciativa da sociedade civil, mas que depois cuidou de estabelecer fortes e, ao mesmo tempo, conflituosos laços com o governo.

O PIMC traz em sua gênese um diferencial bastante significativo [...] que é justamente o fato de que surge a partir de uma proposta que é construída coletivamente pelas organizações da sociedade civil. Entretanto, ao atender aos anseios governamentais, ele passa a se adequar aos objetivos presentes no governo de implantar políticas públicas com baixo custo e alto controle social, por meio da participação das organizações da sociedade. Esse caráter contratual entre organizações sociais e Estado pôde ser sentido, principalmente, após iniciada a execução do PIMC, onde foram exercidas as cobranças em relação à execução e a partir do que se estabelece uma relação entre governo federal e ASA, na qual o primeiro é visto como “o financiador” em detrimento de denominações como parceiro, apoiador (ASSIS, 2009, p. 42-43).

Mas, segundo Dias e Costa (2013), mesmo com os desacordos existentes entre ASA e governo federal, o PIMC demonstra que alcançou sucesso em sua empreitada. Dias e Costa (2013) apontam registros de casos em que o programa deu certo, uma vez que os seus objetivos foram devidamente cumpridos, conforme o seu propósito inicial.

Este estudo foi voltado para os resultados do programa na região semiárida mineira no que se refere às mudanças ocorridas no acesso à água. Acredita-se que a análise crítica dos elementos encontrados pode gerar

contribuições que possam permitir apresentar sugestão para inovar ou influenciar positivamente a realidade contextualizada pelo tema desta pesquisa.

1.5 Estrutura da dissertação

Além dessa introdução, a dissertação é composta pela fundamentação teórica, pela metodologia, pelos resultados e discussão e pelas considerações finais. A fundamentação teórica está dividida em duas seções.

A primeira seção refere-se a uma discussão sobre o contexto da política pública e os modelos de formulação e análise. Consta de uma discussão genérica sobre as políticas públicas e os modelos de formulação e análise que compõem o debate nacional e internacional, dando uma pequena ênfase nos modelos internacionais, que se enquadram na realidade brasileira e enfatizando o modelo de Kingdon como sendo um modelo que explica o desdobramento em que decorreu o P1MC. Essa seção inclui uma subseção contendo uma discussão geral sobre o processo de gestão das políticas públicas.

A segunda seção refere-se a uma discussão sobre a avaliação de política pública em que destaca-se o contexto e o aspecto conceitual e metodológico em que a avaliação está inserida. Consta de um debate teórico sobre a avaliação de política pública e sua importância. Dos modelos de avaliação de políticas públicas foram destacados os que o P1MC se enquadrou destacando, inclusive, os critérios de avaliação em que o P1MC foi avaliado.

Na metodologia de pesquisa, destaca-se o tipo de pesquisa, os beneficiários do P1MC, a técnica e o instrumento que foram utilizados na coleta de dados e como decorreu o tratamento e análise dos dados coletados.

Os resultados e discussão constam de duas seções. A primeira seção refere-se a uma discussão sobre o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). A primeira subseção consta de uma discussão sobre o modelo processual de implementação do P1MC que se desenrolou por meio da

abordagem *bottom-up*. A segunda subseção sobre o sentido da água consta de uma discussão geral sobre a água considerando, em primeira mão, o significado da água para os beneficiários do programa.

A segunda seção refere-se a uma discussão sobre a visão dos entrevistados em relação aos aspectos pesquisados. A primeira subseção é uma discussão que envolve a comunidade do Barreiro Grande e Furado do Padre. A segunda subseção é uma discussão que envolve a comunidade de Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho. A terceira subseção é uma discussão que envolve os representantes da ASA na perspectiva da gestão e da execução. Na quarta e última subseção, que é uma visão geral dos resultados de campo, trata-se de uma exposição analítica que reúne os resultados gerais de campo, na visão de todos os entrevistados, incluindo os pareceres e posicionamentos do pesquisador.

As considerações finais são uma síntese das ideias centrais de todo o trabalho. Consta de informações sobre os resultados da pesquisa e da importância em unir forças do Estado e Sociedade para o êxito das políticas públicas bem como a importância de tornar o cidadão consciente de seu papel ativo no debate político e social para um resultado coletivo satisfatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O contexto da política pública e os modelos de formulação e análise

É crescente o debate em torno das políticas públicas. Há um forte interesse no meio acadêmico em lançar novos desafios no âmbito das pesquisas teóricas e empíricas. O desejo de romper velhos paradigmas e identificar perspectivas novas que possibilitem, entre outros aspectos, redesenhar um caminho mais justo e mais igualitário, para o direcionamento das políticas públicas, parece ser uma resposta para esse crescente interesse em discutir sobre o assunto. Souza (2007) expõe seus argumentos para o ressurgimento do campo de públicas.

O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial, os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o conhecimento sobre o desenho, a implementação e o processo decisório das políticas públicas ganhou maior importância e visibilidade. O segundo fator é que as novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto (SOUZA, 2007, p. 65).

O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2007, p. 65-66).

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos dando ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. De modo contrário, na Europa, a área de políticas públicas surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do

Estado e do governo, consagrado como produtor de políticas públicas (RODRIGUES, 2010; SOUZA, 2006). Nesse sentido, Souza (2006) explica as bases analíticas em que os estudos sobre políticas públicas se apoiaram.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22).

A área de políticas públicas possui quatro grandes “pais” fundadores, são eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936 apud SOUZA, 2006) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos. Simon (1957 apud SOUZA, 2006) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers* (decisores públicos) argumentando que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Lindblom (1959, 1979 apud SOUZA, 2006) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas. Easton (1965 apud SOUZA, 2006) contribui para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Nessa perspectiva, destaca-se que, ao longo da história, foram desenvolvidos modelos teóricos como o marxista, o elitista e o pluralista, que ajudam a compreender o Estado e suas políticas, no estudo da ciência política (RODRIGUES, 2010). Mas, no período inicial dos anos 1980, ocorreu um redimensionamento no estudo da política decorrente do neoinstitucionalismo histórico, por enfatizar o Estado e suas instituições. Especificamente, no Brasil, esse movimento neoinstitucional foi marcado pela forte presença do Estado na

produção de políticas públicas em que se delineou nosso sistema de política e nossa sociedade (MARQUES, 2013).

O ponto de convergência do pensamento neoinstitucional é a centralidade das instituições. As correntes de pensamento que encabeçam essas instituições são a escolha racional, a sociológica e a histórica. Ou seja, no cerne do pensamento institucional estão instaladas essas correntes de pensamento. No estudo do Estado e da política, a ênfase é dada na corrente histórica (MARQUES, 2013). Dessa maneira, enfatizam-se dois importantes elementos do neoinstitucionalismo histórico para compreensão do Estado e suas ações, de acordo com Skocpol (1985 apud MARQUES, 2013), são: a) os atores estatais no que se refere ao seu isolamento, capacidade e poder e; b) a influência das instituições sobre a política.

Hall e Taylor (2003) enfatizam que os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Vale destacar que “o institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194).

Entretanto o pensamento neoinstitucional histórico, ao buscar no funcionalismo estrutural respostas para a distribuição desigual do poder e dos recursos, acaba sendo influenciado por ele e, conseqüentemente, [...] “privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

[...] embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as ideias ou as crenças (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201-202).

Todavia é importante demonstrar os argumentos de Marques, para a primeira faceta, que demonstra a importância das instituições na política pública, de acordo com o exposto,

A primeira faceta da importância das instituições diz respeito ao fato de as agências e funcionários estatais terem autonomia com relação aos interesses presentes na sociedade e se constituírem como reais atores da dinâmica política, ao contrário do considerado pelas teorias da política anteriores - marxismo, teorias das elites e pluralismo. Em todas elas, as fontes de dinâmica e ação social se situavam fora do Estado - nas classes e frações de classe no marxismo, nos grupos de interesse no pluralismo e nas elites e facções de elites para as teorias das elites [...]. A recuperação pelo neoinstitucionalismo de uma visão weberiana de Estado trouxe a dinâmica política para o seu interior, destacando a autonomia dos atores estatais em relação à sociedade circundante. [...]. O processo de produção das políticas públicas dependerá, assim, da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos (MARQUES, 2013, p. 37-38).

A proposta central desta pesquisa foi promover uma avaliação de uma política pública em que o Estado contou com a participação da sociedade civil, institucionalizada por meio da Articulação do Semiárido (ASA). A exposição

teórica acima trouxe um esclarecimento por meio do modelo neoinstitucionalista sobre a importância das instituições, na participação da política pública, portanto sobre a importância da interação dos agentes do Estado com os agentes da sociedade para a produção e gestão das políticas públicas.

O neoinstitucionalismo impactou sobremaneira a literatura nacional no que se refere à análise de políticas, demonstrando a possibilidade de ser a perspectiva teórica de maior impacto sobre o debate brasileiro na atualidade (MARQUES, 2013).

Souza afirma que

Não só a produção desenvolvida dentro da moldura teórica específica da política pública é utilizada nos diferentes estudos sobre o tema. O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neoinstitucionalismo, o qual enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2007, p. 81).

É importante aqui compreender, também, os principais modelos de formulação e análise de política pública encontrados na literatura internacional. Esses modelos denotam o porquê de o governo agir deste ou daquele modo quando toma uma decisão ou mesmo quando decide não agir. Essas decisões governamentais, de algum modo, interferem na vida da população. A visão geral dos modelos de formulação e análise de política pública favoreceu a compreensão e o desenvolvimento desta pesquisa que foi voltada para a avaliação do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC).

As tipologias, abaixo citadas, estão baseadas nos trabalhos de Capella (2007) sobre Formulação de políticas públicas: questões metodológicas importantes; de Souza (2006) sobre Políticas públicas: uma revisão da literatura; de Frey (2000) sobre Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões

referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil e; de Viana (1988) sobre Abordagens metodológicas em políticas públicas. O Quadro 1 resume os tipos de modelo de formulação e análise de políticas públicas contemplados na literatura internacional.

Quadro 1 - Principais modelos de formulação e análise de política pública.

Tipo de política	Principais autores	Aspectos centrais
O tipo da política pública	Theodor Lowi	“A política pública faz a política”. A política é classificada em distributivas, regulatórias, redistributiva e constitutivas.
Incrementalismo	Lindblom, Caiden e Wildavsky	Os recursos para uma determinada política pública não partem do vazio, mas de decisões incrementais, em geral, advindas de outros governos.
O ciclo da política pública	-	Em geral, o ciclo de política pública é de três fases que são da formulação, da implementação e da avaliação. É visto como um modelo deliberativo.
Garbagenca ou lata do lixo	Cohen e colaboradores	As soluções, para enfrentamento de um problema, estão numa lata de lixo. Os problemas se ajustam às soluções existentes.
Múltiplos fluxos	Kingdon	Baseado no modelo lata do lixo. Um assunto entra na agenda do governo quando convergem problema, solução e política.
Coalizão de defesa	Sabatier e Jenkins-Smith	A política pública concebida por um conjunto de subsistemas relativamente estáveis.
Arenas sociais	-	Nas democracias consolidadas, os membros das arenas sociais costumam rivalizarem-se, mas acabam criando laços internos para se defenderem de outras arenas concorrentes.
Modelo do equilíbrio interrompido	Baumgartner e Jones	Períodos de estabilidade onde as mudanças são lentas, incremental e linear são interrompidos por momentos de rápida mudança.
Modelos influenciados pela nova administração pública e pelo ajuste fiscal	-	Influenciados pelo novo gerencialismo focado na eficiência, eficácia e efetividade. A credibilidade é um elemento que se destaca.

Fonte: Capella (2007), Frey (2000), Souza (2006) e Viana (1988).

O tipo da política pública de Theodor Lowi (1964, 1972), precursor de uma tipologia de políticas públicas, sob a máxima de que a “a política pública faz a política” em que cada política pública vai se deparar com diferentes formas de apoio ou de rejeição e que as disputas que giram em torno de sua decisão passam por diferentes arenas (SOUZA, 2006). Lowi (1964 apud SOUZA, 2006) classifica a política pública em quatro tipos. O primeiro tipo é o das políticas distributivas, caracterizadas por um baixo grau de conflito, pois, em geral, distribui benefícios e não gera custos aparentes. Exemplos: subsídios, incentivos ou renúncias fiscais. O segundo tipo é o das políticas regulatórias que são mais visadas pelo público, estabelecem padrões normativos e envolvem políticos e grupos de interesse. Os conflitos, consensos e coalizões podem modificar mediante configuração específica das políticas. Exemplos: regras para a segurança alimentar, regras de tráfego aéreo. O terceiro tipo é o das políticas redistributivas, caracterizadas por um alto grau de conflito, em que se concedem benefícios para um número de pessoas e provoca custo ou perda para alguns grupos da sociedade. Exemplos: as políticas sociais universais, o sistema previdenciário. O quarto tipo é o das constitutivas ou estruturadoras que estabelecem as regras do jogo, são aquelas políticas que definem as competências, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Exemplos: regras do sistema político eleitoral, a distribuição de competência entre poderes e esferas. Enfim, cada uma dessas políticas passa por diferentes formas de apoio ou de rejeição, portanto são processadas de forma diferente dentro de um sistema político.

O incrementalismo dentro das políticas públicas foi desenvolvido por Caiden e Wildavsky (1980), Lindblom (1979) e Wildavsky (1992) apud Souza (2006). Os recursos direcionados para um determinado programa ou política pública não partem do vazio, mas de “[...] decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas

públicos” (SOUZA, 2006, p. 29). Assim, o modelo incremental decorre em função de programas passados que são herdados de governos anteriores que por um ou outro motivo não podem ser abandonados, portanto são acionados e ajustados às novas circunstâncias da gestão do governo atual. “[...] é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p. 29).

No ciclo da política pública ou *policy cycle*, a política pública é vista como um modelo deliberativo e constituído de vários estágios formando um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Em geral, os estudos tradicionais consideram o ciclo da política pública como sendo de três fases que são da formulação, da implementação e da avaliação ou controle dos impactos das políticas públicas, mas considerando o caráter dinâmico e complexo dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, Frey (2000) propõe que a análise do ciclo de política pública seja realizada em cinco fases: (1) percepção e definição de problemas, (2) agenda *setting*, (3) elaboração de programas e decisão, (4) implementação de políticas, (5) avaliação de políticas e a correção necessária. Dessa forma, o autor demonstrou um avanço em relação ao método adotado pelos estudos anteriores.

O modelo *garbage can* ou lata do lixo considera como se as alternativas ou soluções para o enfrentamento de um problema estivessem numa lata de lixo, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. O modelo *garbage can*, desenvolvido por Cohen et al. (1972 apud SOUZA, 2006), considera que os gestores públicos ajustam os problemas às soluções disponíveis, disso decorre o método tentativa e erros na busca por responder às demandas apresentadas. A anarquia está presente nas organizações públicas que adotam esse modelo no processo de gestão de suas políticas públicas (SOUZA, 2006).

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984 apud CAPELLA, 2007) é baseado no modelo lata do lixo, portanto a anarquia é, também, uma marca registrada nas organizações públicas em que esse modelo está presente no processo de implementação e gestão de seus programas ou políticas públicas. Na visão de Kingdon (1984 apud VIANA, 1988), o processo de decisão sobre políticas públicas apoiado em múltiplos fluxos ocorre em quatro momentos: (1) elaboração da agenda, (2) especificação de alternativas, (3) escolha de uma alternativa, (4) implementação da decisão. Diante do problema a ser estudado, Kingdon enfatiza porque alguns problemas são colocados na agenda e outros não e porque algumas alternativas são escolhidas e outras não. Para Kingdon, a agenda é definida a partir de uma lista de problemas que, por algum motivo, chamam a atenção do governo. Assim sendo, este autor propõe descortinar o processo de construção da agenda chamando a atenção para como e porque a agenda sofre mudanças periódicas e aponta a existência de dois tipos de agenda, a agenda governamental e a agenda de decisão ou política. Desse modo, Kingdon privilegia em seu modelo os dois primeiros momentos do processo de decisão que são a elaboração da agenda e a especificação de alternativas para formulação de políticas públicas. Esses dois momentos são influenciados por dois fatores que são os participantes ativos e os processos pelos quais algumas alternativas se destacam (VIANA, 1988). Kingdon acrescenta, ainda, que um assunto sai da agenda não governamental para a agenda governamental, quando ocorrem eventos dramáticos ou crises, a presença de indicadores e a acumulação de informações e experiências de especialistas, ou seja, quando ocorre a convergência dos três fluxos (problemas, soluções e política) (CAPELLA, 2007; VIANA, 1988). Enfim, o modelo de múltiplos fluxos analisa os fluxos que ocorrem durante a tomada de decisão em organizações que se caracterizam como “anarquias organizadas” e que agem na incerteza (CAPELLA, 2007).

O modelo da coalizão de defesa, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993 apud SOUZA, 2006), contraria a visão da política pública apresentada pelas tipologias ciclo da política e *garbage can* por não apresentarem elementos que explicam porque mudanças ocorrem nas políticas públicas.

Segundo estes autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública (SOUZA, 2006, p. 31).

Sabatier e Jenkins-Smith (1993 apud SOUZA, 2006) consideram elementos que são importantes, para o processo de formulação de políticas públicas, as crenças, os valores e as ideias. Dessa maneira, um subsistema que compartilha desse mesmo sistema de crenças é que forma a coalizão de defesa, modelo defendido por esses autores.

Segundo Frey (2000), no desenvolvimento de análise de políticas públicas, as arenas sociais ou *'policy networks'* ou *'issue networks'* possuem um papel relevante como fatores dos processos de conflito e de coalizão na questão político-administrativa.

Foi observado, no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, que os membros de tais *'policy networks'* costumam rivalizar-se, mas acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os outros *'policy networks'* considerados concorrentes (FREY, 2000, p. 222).

As redes de atores que se formam nesse modelo possuem um caráter informal, diferente do tipo institucional formal e hierarquizado. Trata-se de estruturas horizontais de competências com um fluxo de comunicação bastante denso entre os seus participantes (FREY, 2000).

[...] Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres (SOUZA, 2006, p. 32).

Assim, a *policy community* ou comunidade de especialistas representa um papel importante no modelo de arenas sociais, são pessoas empreendedoras dispostas a realizar investimentos na expectativa de que a política pública favoreça suas demandas futuras. “Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública” (SOUZA, 2006, p. 32). Esses empreendedores buscam estabelecer contatos, vínculos e conexões com as redes sociais por eles estabelecidas (SOUZA, 2006).

Baseado em noções de biologia e computação, Baumgartner e Jones (1993 apud SOUZA, 2006) desenvolveram o modelo denominado de “equilíbrio interrompido”.

Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez (SOUZA, 2006, p. 33).

De modo semelhante, os subsistemas de uma política pública processam suas informações de forma paralela a partir de experiências com a implementação e avaliação de programas políticos, enquanto mudanças seriais ocorrem somente em momentos de instabilidade. Segundo Baumgartner e Jones (1993 apud SOUZA, 2006), esse modelo oferece elementos que permitem compreender porque um sistema político adota práticas incrementais

(manutenção do *status quo*), como também quando enfrenta períodos radicais de mudanças nas políticas públicas.

Capella reforça esse exposto. “Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*)” (CAPELLA, 2007, p. 111). Os subsistemas políticos, em que os analistas adotam esse modelo, consideram a construção de uma imagem sobre a política pública proposta (*policy image*) como sendo algo muito importante e relevante para alcançar o objetivo desejado. Ou seja, em momentos de estabilidade, os analistas tendem a adotar uma prática que visa incrementar os programas de políticas ou incrementar as decisões tomadas e, quando ocorre a instabilidade, é necessário que haja uma resposta imediata para a população em que se provocam mudanças em série (SOUZA, 2006).

Novos modelos são influenciados pelo surgimento do novo gerencialismo focado na eficiência, eficácia e efetividade dos programas de política pública. Nas palavras de Souza, “a partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência” (SOUZA, 2006, p. 34).

A credibilidade das políticas públicas é um elemento que se destaca nesse novo cenário. Essa credibilidade é fundamentada na existência de regras claras “em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência”, uma vez que é reduzida a liberdade de decisão dos agentes públicos e reforça a importância do cumprimento de regras e parâmetros no seguimento dos programas de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 35). Nesse novo espaço de redimensionamento das políticas públicas, ocorre, ainda, a delegação para órgãos independentes no âmbito

nacional e internacional sob o argumento da experiência e capacidade técnica de seus membros (SOUZA, 2006).

Mas surge um concorrente para esse “novo gerencialismo público” que visa imprimir no processo de implementação de políticas públicas um caráter participativo. No caso específico do Brasil, desde a década de 1990, há a tentativa em adotar políticas mais participativas, assim como já existe a participação de conselhos comunitários cujo foco são as políticas sociais. “[...] várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente, nas políticas sociais [...]” (SOUZA, 2006, p. 36).

Assim sendo, vale destacar a partir da visão de Souza que:

O entendimento dos modelos e das teorias acima resumidos pode permitir ao analista melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública (SOUZA, 2006, p. 40).

Essa discussão, em torno desses nove principais modelos de formulação e análise de política pública que permeia o debate internacional, impulsiona para a relevância em destacar aqui quais deles preponderam no debate nacional e o motivo pelo qual foram aceitos na análise das políticas públicas brasileiras.

Nesse sentido, destaca-se, no cenário brasileiro, o modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (1984 apud SOUZA, 2006) conforme constatou Assisem seu estudo sobre o PIMC.

Apesar de suas diversas limitações, esse tem sido o modelo mais explicativo para tratar da ascensão do PIMC à agenda pública [...].

Ao analisar a trajetória do P1MC até se tornar uma política pública, percebem-se diversos elementos da teoria de Kingdon. Além dos elementos de construção do problema já enfatizados, focando a análise mais especificamente no fluxo político, percebe-se que havia um clima institucional propício à reflexão do programa, tendo em vista que se tinha o contexto de uma seca severa e vislumbravam-se alternativas aos problemas. E, nesse momento inicial, é um ator com grande poder de influência na agenda governamental que vai capitalizar a questão da convivência com o Semiárido como um problema e a cisternas de placa como uma alternativa, o Ministro do Meio Ambiente (ASSIS, 2009, p. 33).

Segundo Assis (2009), no caso do P1MC, foi possível verificar os arranjos ou confluência entre o problema, a solução e a política previstos no modelo de múltiplos fluxos. Fato que pode ser constatado, inclusive, na vivência prática dos beneficiários do programa. Verificou-se, durante as entrevistas, que um problema foi identificado, suas causas e possíveis soluções, sem perder de vista os meandros da política arranjados entre a ASA e Governo Federal.

Outro modelo que se destaca no debate nacional é o Ciclo da Política Pública. Segundo Carvalho e Barbosa (2011, p. 4), tal modelo

[...] contém as diferentes fases que atribuem funções específicas do processo político-administrativo por onde passam as políticas. Segundo Padone (1986), a partir dessas fases torna-se possível a investigação no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas.

Todavia o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984 apud SOUZA, 2006) se ajusta melhor para explicar os desdobramentos, os rumos e os desfechos do P1MC, seja do ponto de vista teórico ou prático. O P1MC se desenrola em um ambiente em que problema, solução e política confluem de modo a não comprometer os resultados desejados.

2.1.1 Processos de gestão das políticas públicas

Políticas públicas são atos do governo voltados para a resolução de problemas ou necessidades de ordem pública, essas políticas podem assumir um caráter social ou econômico, entre outros (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Ou seja, política pública é um conjunto de ações implementadas pelo Estado e seus governos. A análise de política pública envolve o entendimento de porque o Estado age desta e não daquela forma levando em consideração o contexto em que está inserido (MARQUES, 2013).

Não há um consenso sobre a definição de política pública, mas a mais conhecida é a de Laswell (1936 apud SOUZA, 2006), em que decisões e análises de política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que, que diferença faz. As políticas públicas contêm definições de diferentes abordagens, mas, em geral, são abordadas a partir de uma visão holística do tema em que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações são levados em conta.

O ciclo de política pública ou modelo processual de análise, como já mencionado, tradicionalmente, envolve três fases político-administrativas que são formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Mas o ciclo das políticas públicas vai além desses aspectos formais, uma vez que envolve, também, a relação entre o Estado e a sociedade tais como: instituição, fragmentação, descentralização, participação, saber técnico e saber local. Os aspectos formais, pura e simplesmente, não conseguem alcançar as complexidades dessas relações. Todavia o modelo processual está apoiado na postura estratégica que entende a necessidade do uso das clássicas funções administrativas de (PODC) planejar, organizar, dirigir e controlar (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012).

É importante ressaltar que existem outras concepções que envolvem o ciclo de política pública, como, por exemplo, o processo de políticas públicas,

proposto por Frey (2000), já, também, abordado acima na discussão sobre os tipos de modelos de formulação e análise de política pública. Esse autor divide o ciclo de política pública em cinco momentos: (1) percepção e definição de problemas, (2) agenda *setting*, (3) elaboração de programas e decisão, (4) implementação de políticas, (5) avaliação de políticas e a eventual correção da ação. “Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente” (FREY, 2000, p. 226). Esse processo de políticas públicas, defendido por Frey, está representado, em sentido horário, por meio da Figura (2) exposta abaixo:

Figura 2 - Ciclo de política pública.



Fonte: Baseado em Frey (2000).

Todavia o modelo processual, também, pode apresentar divisões mais detalhadas no processo de formulação e implementação que envolve o ciclo de política pública. Dessa maneira, a formulação de políticas públicas é dividida em quatro fases importantes: a) percepção e definição de problemas; b) configuração da agenda do governo; c) elaboração de programas; e d) decisão. E

a etapa de implementação abrange três pontos importantes: a) vista como algo que ocorre de cima para baixo; b) de modo contrário ao item anterior, aqui vista como algo de baixo para cima e; c) um modelo misto de interação entre os diferentes níveis de burocracia pública, em que as políticas ajustam-se às necessidades sentidas tanto pelo alto escalão quanto pela burocracia do nível de rua (OLIVEIRA, 2013).

Assim sendo, o intuito é de que o modelo processual possa, também, ser visto numa perspectiva social, onde as políticas nasçam de um processo interativo entre Estado e Sociedade, proporcionando um desligamento da perspectiva tecnoburocrática que envolve o processo de análise de políticas públicas. Nesse processo, é importante fortalecer diferentes abordagens das ciências sociais, buscando impulsionar a importância de se estabelecer a interdisciplinaridade e multidisciplinaridade, dentro do universo das políticas públicas (FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 2012).

Figueiredo e Limongi (1999 apud MARQUES, 2013) apontam estudos que demonstram como ocorre a formação de governo, a construção de gabinetes ministeriais, a composição de coalizões, as votações de peças legislativas e o papel dos partidos em todos esses processos de organização. Esses arranjos influenciam e/ou compõem a produção de políticas, o que permite a construção de elos que facilitam a análise entre essa tradição e os estudos sobre o funcionamento de burocracias e dinâmicas dentro do Estado, isso representa uma primeira e importante fronteira para o estudo de políticas públicas no Brasil (MELO, 2002 apud MARQUES, 2013).

Na visão de Arretche (2012 apud MARQUES, 2013), uma segunda fronteira é que o período atual surge de um conjunto de análises voltadas para o efeito de formatos institucionais sobre políticas públicas no país. Assim, o crescente debate entre a literatura e a tradição de estudos legislativos começa a surgir desde então. E, por fim, a terceira e última fronteira citada por Marques

(2013) refere-se ao funcionamento do Estado, ao processo de implementação de políticas e às suas burocracias e estruturas institucionais, trabalhos de diferentes linhas de pensamento convergem no sentido de permitir que se compreenda melhor a dinâmica interna do Estado.

O ciclo das políticas públicas não se desenrola de maneira cíclica, mas por fases que ocorrem de forma não lineares ou concomitantes. Essas fases se entrelaçam e se sobrepõem de acordo com a complexidade das instituições e dos atores envolvidos (OLIVEIRA, 2013). De acordo com Lahera (2004 apud SILVA; BASSI, 2012), as políticas públicas se constituem num ponto comum entre a política, as decisões e a oposição.

De modo específico, o processo de implementação é a etapa considerada mais complexa, pode ser assim caracterizada devido ao desenho inadequado de política; ao caráter genérico da política; ao número de organizações envolvidas na implementação; ao nível de consenso da opinião pública e dos atores envolvidos (OLIVEIRA, 2013). Mas, apesar desses entraves, é preciso superar todas essas dificuldades e encontrar alternativas em prol de um bem maior que é resolver um problema da sociedade.

No caso da avaliação, em geral, é pouco utilizada pelos atores e analistas, pois seus resultados não são aproveitados para aperfeiçoar ou reformar as políticas implementadas. E, diante de problemas que possam surgir, tais políticas públicas ou são extintas ou reformuladas ou inicia-se uma nova política. Assim, acaba gerando a impressão de que o ciclo fica inacabado. Isso, porque se existe um ciclo, ele precisa ser aberto e encerrado, então, se a avaliação é desconsiderada fica sempre uma incógnita no ar (OLIVEIRA, 2013).

São muitos os problemas enfrentados, durante as fases que envolvem o ciclo de política em função do elevado número de atores, da riqueza de detalhes e das nuances envolvidos em todo processo (OLIVEIRA, 2013). Em especial, o caso específico da avaliação. Para Oliveira (2013),

A difusão do uso de medidas de desempenho e avaliação das políticas públicas enfrenta uma série de obstáculos, que podem ser divididos entre problemas atinentes à realização da avaliação e aqueles que dizem respeito ao uso dos resultados desta (OLIVEIRA, 2013, p. 29).

Desse modo, cabe ao Estado buscar a redução da desigualdade, por meio da criação de condições sociais, políticas e econômicas que permitam a todos o acesso mais igualitário e, ao passo que busca uma sociedade mais igual, estabelece a sua própria soberania (SILVA; BASSI, 2012). Segundo Silva e Bassi (2012), o Estado estabelece sua estrutura de funcionamento, por meio da ação dos governos, estes são transitórios e fazem gestão da coisa pública. Além disso, o Estado adquire seu poder soberano e os governos fazem intervenção por meio das políticas públicas criando regras que devem ser cumpridas pela sociedade. A Sociedade confere ao Estado autonomia para o exercício do poder, para governar e empreender as transformações necessárias de forma eficiente e eficaz. E, imbuído dessa autonomia, o Estado age e suas ações são oriundas do desejo, do interesse, da necessidade, da sobrevivência e da ideologia do povo ou Sociedade.

Portanto, espera-se que a política pública seja efetiva ao definir e alcançar seus objetivos (eficácia) e com menor utilização de recursos (eficiência). Para isso demanda um governo com capacidade de governança e instituições com capacidade de interação e integração do ciclo da política pública, desde sua concepção até a avaliação e melhoria contínua (SILVA; BASSI, 2012, p. 37).

Contudo o caminho dos estudos e pesquisas adotado pela ciência política sobre as políticas públicas demonstra uma perda do controle da racionalidade e da tomada de decisão nas políticas. Por outro lado, o processo que envolve as políticas públicas tornou-se mais complexo em função da fase do ciclo de cada política. A mistura de diferentes políticas, em momentos diferentes, transforma a

ideia do ciclo de maneira equívoca em uma simplificação dos processos reais. Mas os estudos da ciência política estão entendendo o processo de políticas públicas como algo cada vez mais político, o que permite melhor compreendê-lo (MARQUES, 2013).

Porém esse olhar mais político gera consequências tanto para propor soluções como para aperfeiçoar a qualidade dos bens e serviços produzidos pelo Estado. Nessa perspectiva, vêm sendo realizadas importantes tarefas analíticas que indicam alguns dos desafios colocados para a compreensão das políticas no Brasil, tais como: a junção entre a produção de políticas e os estudos sobre o legislativo na entranha das suas relações com o Executivo (MARQUES, 2013).

As instituições formais ou informais representam um conjunto de valores de uma Sociedade. Os indivíduos que fazem parte dessa Sociedade agem de acordo com um sistema de crença que os apoiam e os tornam legítimos, direcionando o desenvolvimento social, político e econômico. Assim sendo, entende-se que Estado e Sociedade são duas faces opostas de uma mesma moeda, portanto são inseparáveis e complementam-se. O saber técnico do Estado necessita do saber local da sociedade e *vice-versa*, é dentro desse arcabouço que envolve a construção de políticas públicas mais inclusivas e mais eficientes (SILVA; BASSI, 2012).

2.2 Avaliação de política pública

A avaliação de políticas públicas envolve uma “variedade de conceitos e metodologias de avaliação utilizadas pelos estudiosos da matéria e pelos organismos internacionais, caracterizando o que se denomina aqui de emaranhado conceitual” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

“O primeiro boom da avaliação de políticas e programas públicos ocorreu, nos Estados Unidos, na década de 1960. A pesquisa avaliativa era, então, encarada como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores

de políticas e aos gerentes de mais alto escalão” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1282). Nesse sentido, a avaliação terminou sendo instituída dentro da abordagem *top down*, fato que perdurou até 1980 quando do surgimento das metodologias *bottom-up*. “Na década de 1990, passou a predominar, em muitos países, a função de realocação, associada ao movimento do *New Public Management*, tendo os avaliadores se convertido em auditores que privilegiavam a aferição dos resultados” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1282).

Costa e Castanhar (2003) argumentam que a não preocupação em avaliar os programas públicos e os programas sociais está mudando em função das grandes transformações ocorridas no Brasil desde meados de 1980. A crise da dívida externa e a quebra do longo ciclo de crescimento econômico nos anos 1980 provocaram desigualdades sociais que são marcantes na realidade brasileira. Bem como as reformas estruturais empreendidas nos anos 1990, dentre elas, destacam-se a abertura comercial e integração, reforma do Estado e a desestatização, contribuíram para elevar essa desigualdade ao passo que “aumentaram o desemprego, tornaram precário o emprego remanescente e, conseqüentemente, reduziram os salários reais. A conjuntura econômica desfavorável provocou um crescimento da demanda por ações e serviços sociais, especialmente os de natureza compensatória” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

Sendo assim, entende-se que essa demanda crescente por ações e serviços sociais faz surgir, também, uma necessidade de implementar projetos sociais para atender a demanda emergente e, conseqüentemente, surge a necessidade de avaliar os benefícios alcançados. Nesse sentido, antes de trazer uma discussão sobre os modelos de avaliação de políticas públicas, é importante compreender a definição do termo avaliação. Não existe uma definição universal, para o termo avaliação, aqui estão expostas apenas algumas delas:

Segundo Ramos e Schabbach (2012, p. 1272) [...], “avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo”.

Belloni, Magalhães e Sousa (2007 apud ALMEIDA; PAULA, 2013, p. 3) consideram a avaliação como uma “análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”.

Para Costa e Castanhar (2003, p. 972),

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo, com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Arretche (2009) conceitua avaliação como um instrumento de gestão e acompanhamento do governo para medir o nível de eficiência e de eficácia de suas ações praticadas mediante os problemas enfrentados pela população. Nesse sentido, vale destacar que todo o tipo de avaliação envolve um julgamento de valor, ou seja, toma como base uma medida de aprovação ou desaprovação. Segundo Arretche (2009), a avaliação de políticas públicas não é apenas técnica ou imparcial, o analista acaba tendo opções que são, também, de cunho pessoal. O modo de formulação e implementação de políticas públicas varia de acordo com a natureza de cada uma delas. Logo cada programa de política terá seus

mecanismos de avaliação que demarcarão se o planejado com o programa x alcançou o resultado y pretendido. Na concepção de Arretche (2009, p. 31),

[...] a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y, ou, ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y.

Dessa maneira, Cohen e Franco (1994) reforçam essa ideia de que a avaliação de políticas públicas não é necessariamente igual. As diferenças existentes podem ser demarcadas por critérios como: o tempo de realização e os objetivos procurados; quem realiza a avaliação; a natureza de cada projeto; a escala que cada projeto assume; a direção do processo de decisão que envolve o projeto.

Nesse momento, é oportuno destacar os modelos de avaliação de políticas públicas, a escolha de um modelo para promover a avaliação depende do tipo ou natureza do projeto. Sulbrandt (1993 apud COSTA; CASTANHAR, 2003) agrupa esses modelos em três metodologias básicas que estão expostos, a seguir, de forma resumida.

- Avaliação de metas: essa metodologia é “o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas”. Trata-se de uma avaliação *ex post* (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 979).

- Avaliação de impactos: esse método busca identificar os efeitos produzidos sobre um público-alvo de um programa social específico. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram alcançados. Em outras palavras, essa avaliação busca identificar em que medida uma política pública ou programa atinge seus objetivos e seus efeitos secundários que foram ou não

previstos. Refere-se a uma avaliação *ex post* (COHEN; FRANCO, 1994; COSTA; CASTANHAR, 2003). Esse modelo de avaliação de impacto foi o utilizado, na aferição dos resultados e discussão da pesquisa, fato que fica evidenciado por meio dos construtos elaborados.

- Avaliação de processo: determina o quanto os elementos de um projeto ou programa contribuem ou não com os objetivos determinados. Investiga, sistematicamente, o desenvolvimento das políticas com o propósito de: medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos. É uma avaliação que ocorre junto com o desenvolvimento da política, ou seja, é uma avaliação *in tineri* (durante) (COHEN; FRANCO, 1994; COSTA; CASTANHAR, 2003).

Existem três momentos de avaliação conhecidos como *ex ante* (antes), *in tineri* (durante) e *ex post* (depois). Como é possível observar acima, a escolha deste ou daquele momento depende do tipo ou modelo de avaliação que estiver sendo adotado (COHEN; FRANCO, 1994; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O processo de avaliação do P1MC, na região semiárida, proposto por essa pesquisa, ocorreu *ex post* da implantação do projeto. Metas foram avaliadas em torno do principal objetivo que era promover o acesso à água nos períodos de seca durante ano. Ocorreu, ainda, a avaliação de impacto do P1MC, ao passo que a pesquisa conseguiu identificar não somente os resultados objetivos inerentes ao programa, mas também identificar resultados subjetivos que foram alcançados, ou seja, resultados secundários da pesquisa. Portanto estiveram presentes os modelos de avaliação de metas e de avaliação de impactos.

A seguir, estão relacionados os critérios adotados no processo de avaliação de políticas públicas. “Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência, na gestão de programas públicos, este não é, evidentemente, o único e, eventualmente, nem o mais importante critério

a ser utilizado na avaliação” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973). São muitos os critérios de avaliação existentes, a escolha deste ou daquele depende da ênfase desejada. A partir do manual da Unicef, estes são os mais comuns (COSTA; CASTANHAR, 2003):

- Eficiência: termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa.

- Eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas.

- Impacto ou efetividade: indica se o projeto tem efeitos (positivos ou negativos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

- Sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados pelo programa social, após o seu término.

- Análise custo-efetividade: similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social, para a obtenção de determinados impactos, com o objetivo de selecionar aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo.

- Satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa.

- Equidade: procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Os critérios identificados, no processo de avaliação do PIMC, envolveram a eficiência, o impacto, a sustentabilidade e a satisfação do beneficiário. O roteiro de entrevista semiestruturado contemplou aspectos que foram identificados, durante a entrevista e por meio da elaboração dos construtos, nos quais constam as impressões obtidas pelo entrevistador durante a

realização das entrevistas. E que, portanto permitiram fazer a leitura desses critérios de avaliação.

Costa e Castanhar (2003) indicam o desafio que existe para propagar a prática da avaliação de projetos públicos.

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa. [...] as dificuldades metodológicas acabam levando à utilização de indicadores que se aplicam, predominantemente, aos aspectos da produção dos programas (alcance das metas, ou objetivos) (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 987).

Contudo observa-se a partir de Cohen e Franco (1994) que o ponto central da avaliação de políticas públicas decorre em função do planejado, no momento da formulação e quais foram os resultados alcançados com a implementação, visto que a avaliação não pode desconsiderar as particularidades de cada política. O funcionamento e o andamento dos programas se constituem em elementos importantes de análise na perspectiva de verificar se o que foi proposto no início do ciclo está sendo atendido ou não.

Pela discussão estabelecida, em torno da gestão de políticas públicas e do ciclo que as envolve, a fase da avaliação de políticas depende, também, da boa vontade do avaliador (ARRETICHE, 2009). Sendo assim, o avaliador de políticas públicas deve possuir um olhar não somente sob a perspectiva do indivíduo, mas também do bem-estar coletivo. Na visão de Arretche (2009), as políticas públicas servem, para eliminar os problemas e melhorar as condições de vida da população, então, não é possível o desligamento dessa vontade genuína que vai muito além da técnica pura.

Bechelaine e Ckagnazaroff (2012) indicam que, apesar do surgimento do interesse e da vontade em fazer a avaliação das políticas públicas, muitos estudos de avaliação vão parar na gaveta. A avaliação fornece elementos importantes que são retirados do processo de implementação, mas não são usados conforme deveriam. Nessa perspectiva, é importante compreender que o objetivo da avaliação é aperfeiçoar o programa político que foi avaliado. Assim, a avaliação é uma ação crucial por se tratar de uma ferramenta que de forma implícita contém o desejo de adequar e melhorar o produto antes de ser entregue para a população.

No entendimento de Serpa e Calmon (2009), a prática da avaliação das políticas públicas é um desafio imposto às autoridades do governo que, ainda, resistem em fazer a devida avaliação dos programas postos em ação. Ou, quando o fazem, não tratam com o devido rigor, a prática da avaliação deve ser encarada como inerente a qualquer processo de execução de políticas públicas. Neste ponto, é importante compreender, com base em Serpa e Calmon (2009), que a avaliação deve adotar um rigor em que o avaliador, além de adotar uma postura neutra, deve promover uma avaliação objetiva e subjetiva dos fatos buscando sempre a coerência na avaliação.

Segundo Arretche (2009), a neutralidade ou isenção da avaliação do programa de política em questão é algo difícil de ser mantido. Além do mais, agentes independentes poderiam facilitar o acesso dos cidadãos, nesse processo de avaliação, por ser uma ação descentralizada. Para essa autora, a participação ativa do cidadão nessa tarefa seria um modo de começar o exercício da cidadania inexistente atualmente em nossa democracia.

Mas, com base em Arretche (2009), compreende-se que o gerencialismo presente na administração pública de algum modo força o governo a demonstrar para a população os resultados de sua gestão. Assim sendo, o governo possui diversos interesses em promover avaliação de suas políticas públicas. Essa é

uma forma de demonstrar, para a população, parâmetros de como o seu governo está sendo desenvolvido. Portanto, no governo, os estudos de avaliação de políticas públicas estão associados à questão de efetividade, eficiência, *accountability* e com o desempenho geral da gestão pública.

No caso específico do Brasil, os governos possuem uma tendência em copiar modelos teóricos de outros países e aplicá-los à nossa realidade sem adotar elementos críticos e adaptações necessárias. Porém cada contexto social, político e econômico possui suas particularidades, portanto necessita de modelos específicos oriundos de uma reflexão mais detalhada (SERPA; CALMON, 2009).

Enfim, verifica-se que, ao passo que se incorpora um novo elemento à avaliação do ciclo das políticas públicas, não se deve desconsiderar o já existente. É importante considerar a técnica, mas sem desconsiderar outros elementos importantes na gestão de políticas públicas como, por exemplo, os elementos subjetivos que são próprios de quaisquer programas políticos, como no caso específico do PIMC. A análise de política pública requer atenção e consistência não somente técnica, mas também dos processos que envolvem as questões sociais, por exemplo. Essa preocupação, desde a formação da agenda, formulação da política, implementação, acompanhamento até a avaliação, certamente, aumenta as chances de sucesso de uma política pública, independentemente, de sua natureza.

Compreende-se que boa vontade aliada à técnica é, sem dúvida, um impulso inicial para o êxito de uma política pública. A participação da sociedade força os governos a se preocuparem com o bem comum. Esse desejo deve vir acompanhado de ação, não basta querer, é preciso agir de maneira coerente e consciente.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Tipo de pesquisa

Este trabalho foi desenvolvido utilizando o tipo qualitativo de pesquisa. Os autores Collis e Hussey (2005) defendem que a proposta qualitativa considera os aspectos subjetivos do objeto de análise dando ênfase ao significado e não à mensuração dos fenômenos estudados. Essa visão é reforçada por Sivesind (1999 apud GODOI; BALSINI, 2010, p. 96), para o qual “o objetivo da pesquisa qualitativa é interpretar os significados e as intenções dos atores”.

Merriam (2002 apud GODOI; BALSINI, 2010, p. 91) identifica que a “pesquisa qualitativa é um conceito “guarda-chuva”, que abrange várias formas de pesquisa e nos ajuda a compreender e explicar o fenômeno social com o menor afastamento possível do ambiente natural”. Segundo Godoi e Balsini (2010), trata-se de um ambiente em que a regularidade não é procurada, mas o entendimento dos agentes buscando identificar o motivo pelo qual os levaram a agir desta ou daquela maneira. “Essa empreitada só é possível se os sujeitos forem ouvidos a partir da sua lógica e exposição de razões” (GODOI; BALSINI, 2010, p. 91).

No entender de Godoi e Balsini (2010, p. 92):

A perspectiva qualitativa é influenciada pelas transformações geradas pela filosofia da linguagem, na qual a própria função da linguagem passa da representação à ação, e o nível de análise deixa a interioridade psíquica para se situar na interação. Ao ocupar-se das formas simbólicas, a visão qualitativa passa a interessar-se não pela sua gramática ou estrutura interna, mas pelo seu caráter comunicativo de mediador e formador das experiências e das necessidades sociais.

Dessa maneira, a linha epistemológica qualitativa permite a interação do pesquisador com o objeto pesquisado. O pesquisador participa, ativamente, de todos os atos da pesquisa, emitindo parecer de forma analítica e reflexiva, ou seja, promovendo uma análise discursiva crítica sobre os sujeitos estudados (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Desse modo, “o interesse pela investigação qualitativa ou pela preocupação metodológica, centrada no controle experimental, é determinado pela concepção epistemológica acerca da relação entre sujeito e objeto” (GODOI; BALSINI, 2010, p. 92), ou seja, da relação entre pesquisador e objeto pesquisado. Na concepção de Merriam (2002 apud GODOI; BALSINI, 2010, p. 93), “todos os tipos de pesquisa qualitativa, [...], baseiam-se na visão de que a realidade é construída pela interação de indivíduos com seu mundo social”.

Na concepção de Godoi e Mattos (2010), mediante uma entrevista sob a forma de conversa para o cumprimento dos requisitos de uma pesquisa, três condições são necessárias para uma entrevista qualitativa.

Que o entrevistado possa expressar-se a seu modo face ao estímulo do entrevistador, que a fragmentação e ordem de perguntas não sejam tais que prejudiquem essa expressão livre, e que fique também aberta ao entrevistador a possibilidade de inserir outras perguntas ou participações no diálogo, conforme o contexto e as oportunidades, tendo sempre em vista o objetivo geral da entrevista (GODOI; MATTOS, 2010, p. 305).

Essa forma de investigação possibilita “a obtenção de uma grande riqueza informativa; proporciona ao investigador a oportunidade de clarificação e seguimento de perguntas e respostas em uma interação direta e flexível” (GODOI; MATTOS, 2010, p. 306). Nessa perspectiva, foi confeccionado um roteiro de pesquisa semiestruturado, levando em consideração o antes e o depois do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), para os aspectos elencados. O

roteiro foi construído dando ênfase para os seguintes aspectos: acesso à água, armazenamento da água, finalidade da água, tratamento da água, infraestrutura, materiais, manutenção, representação, organização, agendas, participação, informação, comunicação, conscientização, melhorias, entraves e conflitos. Durante a execução das entrevistas, adotou-se uma postura no sentido de buscar, junto ao entrevistado, a construção de uma narrativa que envolvia todos esses aspectos do modo mais espontâneo possível.

Do ponto de vista da epistemologia, parte-se do princípio de que o mundo é socialmente interpretado. A mudança é o tônico presente nas relações que se estabelecem (COLLIS; HUSSEY, 2005). Desse jeito, a análise dos fenômenos envolvidos é feita pelas percepções que se formam dos diferentes atores e dos procedimentos adotados. Um olhar mais atento consegue abstrair da realidade a suavidade dos movimentos, nuances e detalhes os quais ajudam a formar o todo analítico.

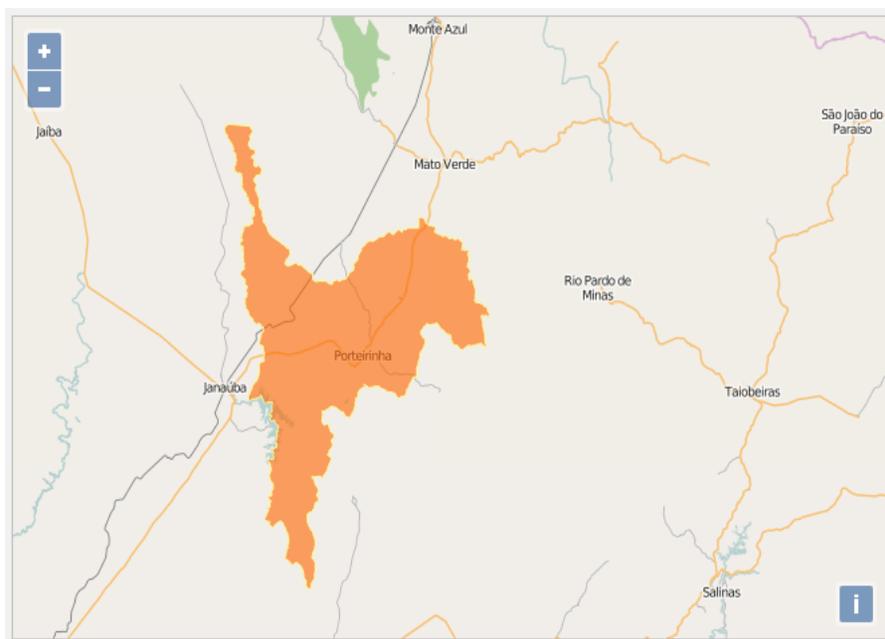
3.2 Os beneficiários do PIMC

A discussão central desta pesquisa envolveu procurar entender como as famílias estão socialmente organizadas em suas origens e como tem sido tratada a questão do acesso à água para essas famílias rurais a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC). Nesse sentido, essa pesquisa propôs identificar quais mudanças ocorreram no acesso à água depois da implementação do PIMC.

As famílias que fizeram parte da discussão desta pesquisa são moradoras das comunidades rurais do município de Porteirinha. Esse município, banhado pelo rio Mosquito, está localizado na região Norte do estado de Minas Gerais e pertence à microrregião do município de Janaúba, a uma distância de 30 km deste município e está situado a 582 km da capital Belo Horizonte. A população do município, estimada em 2014, é de 38.709 habitantes, em uma área de

1.749,68 km² e densidade demográfica de 21,51 habitantes por km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2015). Sua localização, de forma mais específica, é demonstrada por meio da Figura 4.

Figura 3 - Mapa da localização do município de Porteirinha/MG.



Fonte: IBGE (2015).

A escolha da área rural da cidade de Porteirinha, como foco desta pesquisa, decorreu do fato de esta cidade estar em uma região semiárida, com sua mata seca própria da caatinga. Além de possuir uma representação da Articulação do Semiárido (ASA), que mantém uma relação de parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha (STR), desde o ano de 2003, divide o mesmo espaço para operacionalização das atividades (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PORTEIRINHA-MG - STR, 2014). A ASA, conforme menção anterior, é a principal articuladora do P1MC, e um

município que mantém sua representação favorece o processo de coleta de informações que subsidiou o desenvolvimento desta pesquisa.

As localidades rurais do município de Porteirinha, que fizeram parte desta pesquisa, foram Barreiro Grande, Furado do Padre, Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho. Nessas 04 (quatro) localidades rurais foi realizado um total de 22 (vinte e duas) entrevistas junto às famílias beneficiárias do programa.

Na “visão qualitativa o investigador está impedido de determinar previamente o número de entrevistas necessárias à sua investigação” (GODOI; MATTOS, 2010, p. 308). Segundo Godoi e Mattos (2010), isso traz flexibilidade para o pesquisador, durante o processo de coleta de informações, podendo ampliar ou reduzir o tamanho da amostra à medida que for percebendo as necessidades ou acomodações no desenvolvimento da pesquisa.

3.3 Técnica e instrumento de coleta de dados

A técnica que foi utilizada, para o processo de coleta de dados necessários ao desenvolvimento desta pesquisa, foi a realização de entrevista semiestruturada, com cada um dos 24 (vinte e quatro) entrevistados, cujo propósito foi procurar entender como as famílias estão socialmente organizadas em suas origens e como tem sido tratada a questão do acesso à água para essas famílias rurais a partir do PIMC. Para tanto, o entrevistador se deslocou até o ambiente de morada de cada um dos entrevistados. Foram realizadas 02 (duas) entrevistas na sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais com dois de seus representantes.

Vergara (2006, p.113) esclarece que “com a definição do tema e o objetivo da pesquisa, inicia-se a primeira fase da pesquisa, ou seja, o planejamento, o que ocorre até o momento do agendamento [...]” das entrevistas. O Quadro (1) apresenta um planejamento que foi seguido, para a realização das entrevistas, mediante roteiro semiestruturado.

Quadro 2 - Planejamento para realização de uma entrevista semiestruturada.

VARIANTES	REFERÊNCIA DE PROCEDIMENTOS
Quantidade de entrevistados	⇒ Quantidade de entrevistados variou em função da necessidade de produção de novas ideias ou não.
Participantes	⇒ Foram selecionados de acordo com o propósito da pesquisa.
Nível de envolvimento do entrevistado	⇒ Ocorreu um alto nível de envolvimento dos entrevistados, mas houve facilidade de intervenções por parte do entrevistador, no sentido de garantir a abordagem de tópicos importantes, bem como permitiu ajustes à discussão.
Conteúdo da entrevista	⇒ Ocorreu a elaboração de um guia de tópicos com palavras chaves para o desenvolvimento das discussões.
Seleção do local e coleta dos dados	⇒ Mediante as localidades rurais que seriam investigadas, foi necessário o deslocamento até os entrevistados, até mesmo nos locais de difícil acesso.
Condução das sessões das entrevistas	⇒ No contato inicial, o entrevistador se apresentou e ofereceu informações básicas sobre as razões da entrevista para o desenvolvimento da pesquisa. ⇒ As entrevistas foram conduzidas, no sentido de estabelecer uma conversa mais espontânea possível, em torno dos assuntos em pauta.

Fonte: Baseado em Oliveira e Freitas (2010), adaptado.

Dado o planejamento para a realização das entrevistas, é importante ter em mãos o roteiro de questões para direcionar a reunião que, inclusive, faz parte do planejamento. Assim, o instrumento que subsidiou a realização das entrevistas, no processo de coleta de dados, foi um roteiro semiestruturado.

Na entrevista semiestruturada, a resposta não está condicionada a uma padronização de alternativas formuladas pelo pesquisador [...]. Geralmente, a entrevista semiestruturada está focalizada em um objetivo sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais,

complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. O uso de gravador é comum a este tipo de entrevista. É mais adequada quando desejamos que as informações coletadas sejam fruto de associações que o entrevistado faz, emergindo, assim, de forma mais livre (MANZINI, 1991, p. 154).

Uma discussão sobre a água envolve vários aspectos, mas esta pesquisa foi voltada para os aspectos sociais. Para elaboração do roteiro de entrevista semiestruturado, levou-se em consideração o modo como as famílias estão socialmente organizadas em suas comunidades e a sua percepção a respeito de como tem sido tratada a questão do acesso à água para essas famílias rurais a partir do P1MC.

O roteiro de entrevista semiestruturado foi respondido pelas famílias rurais beneficiadas com o P1MC. As respostas foram gravadas, mediante solicitação prévia, além disso, foram realizadas anotações, observações e inserções de novas perguntas, se foi o caso, ao longo das entrevistas.

As 22 (vinte e duas) entrevistas foram realizadas da seguinte forma: no dia 23 de novembro de 2015, foram realizadas 09 (nove) entrevistas na comunidade de Barreiro Grande; no dia 3 de dezembro de 2015, foram realizadas 06 (seis) entrevistas na comunidade de Furado do Padre; no dia 4 de dezembro de 2015, foram realizadas 04 (quatro) entrevistas na comunidade de Olhos D'água de Cima e 03 (três) entrevistas na comunidade de Caldeirãozinho. O tempo gasto, na realização dessas entrevistas, foi de 330 (trezentos e trinta) minutos, portanto um tempo médio de 15 minutos por entrevista.

Depois disso, no dia 19 de abril de 2016, foram realizadas mais 02 (duas) entrevistas na sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha (SRT). Vale destacar que 01 (uma) das entrevistas seria realizada com o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA) que era a Unidade de Gestão Microrregional, no início do P1MC em 2003, conforme pode ser constatado nas placas das próprias cisternas. Porém, hoje, o sindicato é, ao

mesmo tempo Unidade Gestora Mirorregional (UGM) e Unidade Executora Local (UEL), dentro do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). Portanto as 02 (duas) entrevistas foram realizadas no sindicato, sendo a primeira entrevista realizada com o representante Marcos Flores com a visão de executor e a segunda e última entrevista foi realizada com Elton Mendes com a visão de gestor do programa. O tempo médio gasto nestas duas entrevistas foi de 1 hora e 30 minutos.

3.4 Tratamento e análise dos dados

Os dados coletados nas entrevistas foram analisados por meio da análise crítica do discurso, levando em consideração não somente o conteúdo das entrevistas, mas também a linguagem subjetiva que envolveu cada circunstância da entrevista. Portanto os construtos foram elaborados levando em conta os pontos objetivos e subjetivos da entrevista. Segundo Lincoln (2010), a entrevista não estruturada ou semiestruturada é uma forma especial de conversação, mas o ponto central gira em torno de como captar a fala em uma entrevista, fornecer-lhe um significado interpretativo e garantir o foco da pesquisa. Para Vergara (2006), o método de análise do discurso requer do pesquisador habilidade e sensibilidade para abstrair e interpretar a subjetividade do pesquisado.

A análise do discurso possui definições variadas. Brown e Yule (1993 apud GODOI, 2010) apontam, de uma forma geral, como sendo “a análise do uso da língua”. Van Dijk (1990 apud GODOI, 2010) define como “o estudo do uso real da linguagem, por locutores reais em situações reais”. Maingueneau (1997 apud GODOI, 2010, p. 376) salienta que, principalmente, nos países anglo-saxônicos, vários autores definem “a análise do discurso com a análise conversacional, abrangendo um domínio mais vasto do que o da conversação no sentido estrito, incluindo aspectos não verbais da comunicação”. Mais adiante, a

análise do discurso segue “definindo-se como uma atividade fundamentalmente interacional”.

“A análise do discurso [...] não descarta o conteúdo, ou seja, o que está sendo dito sobre determinado tema, mas vai além. Investiga como o conteúdo é usado para o alcance de determinados efeitos. Assim, se é importante verificar a forma pela qual se diz alguma coisa” (VERGARA, 2006, p. 27), o método da análise do discurso é recomendado na concepção de Vergara (2006).

As três perspectivas de aproximação de uma visão integrada da análise do discurso, proposta por Alonso (1998 apud GODOI, 2010), são a análise de conteúdo ou quantitativa em que é considerada a linguística estrutural; a análise semiológica que considera os significados ideológicos, a qual sofreu adequações modernas na linha do tempo e a análise sociológica que leva em conta a interpretação social dos discursos.

Mas o estudo da análise do discurso envolve diferentes abordagens, perspectivas e modelos, e a tentativa de aproximação de diferentes perspectivas esbarra em diferentes posicionamentos ontológicos e epistemológicos. Sendo assim, a análise do discurso possui um caráter interdisciplinar, o que dificulta a formulação de uma concepção integrada de análise (GODOI, 2010). Todavia, para a realização deste trabalho, utilizou-se da análise de conteúdo e da análise da expressão não verbal, ou seja, aquela fala ou sinal que fica em suspenso em que o entrevistador capta os elementos ali presentes e que contribuem para os resultados da pesquisa.

Vergara (2006, p. 29) aponta que

Para analisar o discurso, é importante levar em consideração não só os aspectos verbais ou linguísticos, como, também, os paraverbais e paralinguísticos, bem como os não verbais. Aspectos paraverbais referem-se às pausas, à entonação, às hesitações. Aspectos não verbais dizem respeito aos gestos, aos olhares, à postura corporal, à distância entre os participantes. Ao analisar materiais provenientes de

entrevistas ou reuniões, o pesquisador deve considerar as transcrições, bem como as notas de campo resultantes de suas observações.

A análise do discurso como outros métodos qualitativos dependem, além do estudo da técnica, da capacidade de interpretação daquele que faz a análise (GODOI, 2010; VERGARA, 2006). Segundo Godoi (2010) e Vergara (2006), a interpretação não é universal, todo texto ou história passa por diferentes formas de interpretações já que cada análise é feita a partir do ponto de vista de quem a executa. Desse modo, compreende-se que o resultado da análise terá influências diretamente associadas à visão do pesquisador ou analista.

De posse dos dados coletados mediante gravação, anotações e observações, durante a realização das entrevistas, foi realizado o processo de tratamento e análise desses dados. Os critérios adotados, no processo de coleta e tratamento dos dados, refletiram nos critérios de análise. Desse modo, a análise foi direcionada por localidade rural no intuito de obter as diferentes percepções de forma localizada. A análise dos dados foi realizada com base na escuta da gravação e transcrição literal das 24 (vinte e quatro) entrevistas. As informações foram setorizadas, de acordo com as características das localidades, conforme construtos elaborados. Esses construtos estão expostos nos resultados e discussão da pesquisa.

A transcrição das entrevistas foi realizada, de acordo com o desenrolar de cada entrevista, intercalando a fala do entrevistador e do entrevistado. Acredita-se que esse método favoreceu a manutenção da originalidade da informação coletada. Após a transcrição literal das entrevistas, foi realizado um trabalho de revisão, pontuação e ponderação dos conteúdos no sentido de identificar, a partir da escrita, a essência da informação coletada.

A discussão foi organizada da seguinte forma: uma discussão contendo informações sobre as comunidades do Barreiro Grande e Furado do Padre,

somando um total de 15 entrevistas; uma discussão contendo informações sobre as comunidades rurais de Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho, somando um total de 7 entrevistas; uma discussão contendo informações dos dois representantes do Sindicato, um representante focou a perspectiva da execução e o outro representante focou a perspectiva da gestão, portanto um total de 2 entrevistas. Logo um total geral de 24 entrevistas foi analisado e seu resultado demonstrado em formato de texto.

Ao final, foi realizada uma discussão sobre a visão geral dos resultados de campo incluindo o Quadro 3, que consta de um resumo dessa discussão geral, destacando os aspectos investigados como acesso à água, armazenamento da água, finalidade da água, tratamento da água, infraestrutura, materiais, manutenção, representação, organização, agendas, participação, informação, comunicação, conscientização, melhorias, entraves e conflitos. Esses construtos surgem, com base nos estudos da teoria, com o objetivo de investigar o impacto do PIMC na realidade contextualizada pelas famílias beneficiadas.

Após esse processo de tratamento dos dados coletados, além da elaboração dos construtos, parte do conteúdo das entrevistas foi utilizada no decorrer da construção da redação do trabalho.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O programa um milhão de cisternas rurais (P1MC)

O Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) surge, em 2003, numa parceria de trabalho entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) (DIAS; COSTA, 2013). E “constitui hoje a principal política de investimentos públicos na implementação de tecnologia social e consiste na construção de cisternas feitas de placas de cimento e outras soluções e alternativas tecnológicas a elas integradas” (DIAS; COSTA, 2013, p. 34).

O P1MC é uma proposta que tem por objetivo a criação de um novo paradigma na lida do sertanejo com o ambiente em que convive (ASA, 199-). “O processo se inicia pela mobilização das famílias, seguido de capacitações e se materializa na construção de cisternas domiciliares de 16.000 litros para captação de água de chuvas” (ASA, 199-, p. 5).

A Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) foi criada, em 1999, com a associação de diversas organizações da sociedade civil (ASSIS, 2009). Esse advento ocorre em um Fórum de discussão paralelo à realização da III Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas (COP 3), no período de 15 a 26 de novembro de 1999, em Recife-PE (ASSIS, 2009; SILVA, 2003).

O intuito dessas organizações (ASA) era determinar um espaço próprio, que não fosse o espaço determinado pelos governos estrangeiros e nacionais, onde “pudessem discutir efetivamente e construir propostas para lidar com a desertificação no Brasil, com ênfase na região Semiárida” (ASSIS, 2009, p. 25). Assim, fizeram parte desse evento diversas instituições sociais, dentre elas, as Igrejas Católicas e Evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, movimentos

sociais rurais e urbanos, Agências de Cooperação Nacionais e Internacionais, Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Oxfam e DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) (ASSIS, 2009).

Segundo Assis (2009, p. 25), “como fruto dos debates empreendidos, é publicada a Declaração do Semiárido, aproveitando o momento de debate e a atenção pública voltada à COP 3 e o contexto da seca que permanecia, para dar maior destaque ao projeto de convivência com o Semiárido”. Acredita-se que as oportunidades devem ser abraçadas, quando o ambiente favorece a divulgação e vínculo de ideias e projetos, nesse caso, para a ASA (1999),

[...], a não ser em momentos excepcionais como a Conferência da ONU, pouca gente se interessa pelas centenas de milhares de famílias, social e economicamente vulneráveis, do Semiárido. Por isso, o momento presente parece-nos duplamente importante. Neste dia 26 de novembro de 1999, no Centro de Convenções de Pernambuco, a COP-3 está encerrando seus trabalhos e registrando alguns avanços no âmbito do combate à desertificação (ASA, 1999, p. 2).

A Declaração do Semiárido defendia uma política de acordo com as características da região e continha propostas para conviver com a seca; orientar os investimentos no sentido da sustentabilidade; fortalecer a sociedade civil; incluir mulheres e jovens no processo de desenvolvimento; preservar, reabilitar e manejar recursos naturais; buscar meios de financiamento para o programa de convivência com o Semiárido (ASA, 1999; ASSIS, 2009).

“Nessa declaração, a construção de cisternas de placa para o armazenamento de água da chuva para consumo humano surgia como uma das propostas de convivência com a seca” (ASSIS, 2009, p. 25).

A imagem de que o Semiárido é uma região inadequada, para o desenvolvimento da vida humana, é contraposta pela constatação de que a

Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) é uma rede hoje composta por mais de 700 organizações da sociedade civil nordestina (DIAS; COSTA, 2013). Com a constatação de que a seca não é a falta de água, “mas o fato de que as chuvas são muito concentradas em apenas um período do ano, a ASA passou a fomentar o envolvimento das famílias na construção de cisternas de captação da água da chuva, além de outras soluções que permitam conviver com a condição pluviométrica local” (DIAS; COSTA, 2013, p. 35).

A ASA defendia um projeto de universalização do acesso à água para beber e cozinhar por meio da utilização de tecnologias simples e de custo acessível em que essas podiam ser objetos fundamentais de uma política de convivência com o Semiárido (ASA, 1999; ASSIS, 2009). Dias e Costa (2013) apontam que

As implicações da adoção desse novo paradigma são bastante claras: busca-se garantir a permanência das famílias na região em que vivem, fortalecendo a identidade local, preservando os costumes e tradições e intensificando o vínculo com a terra. Para além da garantia do acesso à água para consumo ou produção, esse paradigma está baseado em ações de desenvolvimento local, de inclusão social e de empoderamento de atores historicamente marginalizados nos processos de tomada de decisão (DIAS; COSTA, 2013, p. 35-36).

Segundo Dias e Costa (2013, p. 36), “a seca no Semiárido já se constituiu nacionalmente como um problema público legítimo desde, pelo menos, a década de 1940, visto que as primeiras ações se iniciaram no começo do século XX”. No caso específico do P1MC, conforme menção anterior, o principal objetivo, desde o início de 2003, é a construção de cisternas de placas para armazenamento de água da chuva (DIAS; COSTA, 2013).

Os procedimentos adotados no plano de execução do P1MC envolvem os seguintes componentes, nessa ordem de atuação: mobilização, controle social,

capacitação, comunicação, fortalecimento institucional da sociedade civil e construção de cisternas (ASA, 199-, p. 12).

O público beneficiado refere-se às famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, que fazem parte do Cadastro Único do governo federal, residentes na área rural e que não têm acesso ao sistema público de abastecimento de água (DIAS; COSTA, 2013). Vale destacar que, durante a entrevista de campo, foi constatada a rede de abastecimento de água, instalada depois das construções das cisternas de placa, em duas das quatro comunidades rurais pesquisadas no município de Porteirinha/MG, conforme trecho de entrevista que trata do acesso à água:

[...] até que veio e fez as caixas e ficou bem melhor aí a água já tava em casa né, aí ficou bem melhor e aí quando cabava a água da caixa às vezes não dava pra passar o ano nós pedia na prefeitura eles vinha remontava, enchia e aí depois que veio a água da COPASA aí melhorou mais um pouco ainda (Entrevista da pesquisa nº 5, 2015).

O trecho dessa entrevista destacou a chegada das cisternas de placa na comunidade e a melhora que veio junto com ela até a chegada da água da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA). Vale destacar um trecho da mesma entrevista que narra, na prática, as dificuldades do acesso à água que eram enfrentadas pelas famílias beneficiadas antes da construção das cisternas de placas.

[...] antes da caixa d'água nós pegava água numa mina. Antes, bem antigamente, tinha uma mina ali numa manga [...] aí nós pegava água no balde, naqueles tamborzinho de 10 litros [...] ou de 20 tinha hora, tinha vez que a gente chegava lá nem água tinha, voltava com as vasilhas secas, aí quando foi um tempo o meu avô pegou e andando nesses terrenos dentro do mato que na época era mato aí ele achou uma nascente [...] aí ele pegou e foi cavando lá e água foi brotando aí ele veio e chamou meu pai e ele foi e abriu a

cacimba lá e dessa época pra cá nós continuou panhando água cá e não mais na outra nascente (Entrevista da pesquisa nº 5, 2015).

Essas dificuldades de acesso à água foram superadas com a chegada das cisternas, fato semelhante em todos os entrevistados. O P1MC foi criado e desenhado por gestores públicos, técnicos especialistas e, também, foi baseado em “conhecimento prático e acumulado por organizações que tradicionalmente atuavam na região”. “Os primeiros projetos desenvolvidos pela ASA foram capazes de sistematizar essas práticas e conhecimentos em uma linguagem e um formato técnico e propositivo adequado ao poder público” (DIAS; COSTA, 2013, p. 42). Vale ressaltar a importância das redes e arenas de debate na articulação em torno da proposta do P1MC.

[...] a ASA utiliza diversos espaços de articulação para mobilizar recursos por meio de relações entre diversas redes que se articulam em torno de propostas sinérgicas com as suas. O Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) merece destaque como campo relacional que a ASA utilizou durante e após a criação do P1MC para agregar atores e força em torno de seus interesses (DIAS; COSTA, 2013, p. 45).

Mas, o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) é um programa que envolve, basicamente, três atores: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) e as comunidades e famílias que recebem as cisternas (ASA, 2013; DIAS; COSTA, 2013). O MDS cuida das questões do financiamento, controle e coordenação da política. A ASA e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) são os agentes implementadores da política. E as comunidades e famílias envolvidas formam o público receptor dessa política e são responsáveis, quando for o caso, pelo processo de construção das cisternas (DIAS; COSTA, 2013).

Cumprindo seu papel, “o MDS, desde 2003, estabelece consecutivos termos de parceria com a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC), que é a figura jurídica da ASA capaz de formalizar os contratos e de administrar os recursos” (DIAS; COSTA, 2013, p.45). Todavia, segundo Dias e Costa (2013), a ASA não é um mero prestador de serviço para o governo, mas uma instituição que tem um papel fundamental na manutenção e sustentação política do programa e mantém ativo o processo de negociação com o MDS, órgão que custeia o P1MC, os termos e o modo de implementação do P1MC.

A ASA conta com, aproximadamente, 50 entidades membros no processo de implantação das cisternas no P1MC (DIAS; COSTA, 2013). Essas entidades estabelecem vínculos contratuais com a Associação do Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) que planeja, define e controla “os planos de trabalho, os valores que serão repassados e os locais de atuação de cada entidade” (DIAS; COSTA, 2013, p. 48).

A AP1MC é, atualmente, a principal entidade executora do programa, ao todo já foram mais de 70% das cisternas, de um total de mais de 409 mil unidades, já construídas sob sua responsabilidade. “Também merece ser destacado o grande volume de recursos já destinados a essa ação: mais de 700 milhões de reais ao longo de nove anos” (DIAS; COSTA, 2013, p. 47). Dados que podem ser constatados por meio da tabela abaixo:

Tabela 1 - Quantidade de cisternas construídas e gastos realizados entre 2003 e 2011.

Ano	Entidade executora			Quantidade (unid.)	Gastos (milhões R\$)
	AP1MC	Estados	Municípios		
2003	6.553	0	0	6.553	9,653
2004	35.987	0	500	36.487	53,532
2005	31.647	7.398	293	39.338	55,171
2006	61.437	7.020	84	68.541	98,400
2007	33.151	9.024	168	42.343	60,708
2008	15.414	6.173	2.586	24.173	53,181
2009	41.875	22.284	5.415	69.574	54,423
2010	28.504	7.144	3.303	38.951	129,329
2011	43.239	36.270	3.739	83.248	192,528
Total geral	297.807	95.313	16.088	409.208	706,929
(%)	72,78	23,29	3,93	100	-

Fonte: Brasil (2012), adaptada.

Vale destacar que esse custo ultrapassa a marca de 500 milhões previstos na Declaração do Semiárido. O orçamento desse processo de universalização era relacionado com o volume de investimento estimado

pelo governo com ações de “combate ao efeito das secas” entre junho de 1998 e dezembro de 1999. A conclusão era de que seria necessário um quarto dos dois bilhões de reais a serem gastos, para universalizar o acesso à água a 6 milhões de pessoas que vivem no Semiárido brasileiro (ASSIS, 2009, p. 26).

Segundo Dias e Costa (2013), o custo de construção de uma cisterna gira em torno de 2,1 mil reais e deste montante 1,1 mil reais são destinados à compra de materiais e mil reais são destinados ao pagamento de deslocamentos, da mão de obra dos pedreiros, dos educadores que participam do processo de implantação das cisternas e dos custos administrativos (DIAS; COSTA, 2013).

Trata-se de uma cisterna de tecnologia simples, construída de cimento pré-moldada de baixo custo e adaptável a qualquer região; a água é captada da

chuva, por meio de calhas instaladas, estrategicamente, nos telhados das casas, de formato cilíndrico, coberta e semienterrada, o reservatório tem capacidade para armazenar até 16 mil litros de água. Estima-se que essa cisterna supre as necessidades de água para beber e cozinhar de uma família com 5 pessoas no período de 8 meses de estiagem (ASA, 2013). Abaixo, por meio da figura 3, demonstra-se uma imagem da cisterna de placa contendo todas essas características aqui relacionadas.

Figura 4 - Cisterna de placa construída no contexto do PIMC.



Foto: Comunidade rural Barreiro Grande na ocasião de entrevista em 23/11/2015.

Segundo Dias e Costa (2013), a experiência adquirida no processo de discussão sobre o PIMC, a atuação da ASA e das formas de relação assumidas entre Estado e sociedade traz um importante aprendizado que envolve as tecnologias sociais e as políticas públicas. Fato que provoca o interesse de

pesquisadores sobre o tema e de empresas que visam a possibilidades de intervirem nas questões associadas à pobreza e à exclusão social.

O caminho desenhado pela ASA “para minimizar os efeitos das secas, a mortalidade infantil e o sofrimento de mulheres, crianças e adolescentes no exercício de carregarem água para suas casas” (ASA, 199-, p. 5), na região Semiárida brasileira, deixa um importante legado de que é possível a participação ativa e eficiente da sociedade civil no debate político e nos programas empreendidos pelo governo. Fato bastante significativo num estado em que a democracia é o regime adotado por esse governo.

Não há dúvidas de que o Programa Um Milhão de Cisternas (PIMC) trouxe consideráveis resultados, uma política pública com a participação ativa da sociedade civil representa uma experiência “digna de estudo e reflexão sobre a potencialidade e os limites de se formularem políticas públicas baseadas no desenvolvimento e reaplicação de tecnologia social” (DIAS; COSTA, 2013, p. 59). Fato que é confirmado por trechos de entrevistas realizadas que tratam das melhorias geradas após a construção das cisternas de placas oriundas do PIMC:

Ué, a melhoria, assim, eu acho, que depois que construiu essa caixa pra nós foi muito bom porque antes era muito sofrido né, nós tinha que panhar água até mesmo pra tomar banho, pra beber, pra fazer comida, pra tudo em casa. Nós tinha que panhar na cabeça longe. Muitas das vezes, a gente ia e não tinha água na nascente né, que os outros pessoal já tinha pegado, muita gente aqui pegava num lugar só. E depois que ela veio foi muito bom [...] cê sabe que tem água pra cuidar da casa. E antes cê já saia preocupada, eu tenho que ir que tenho que buscar água e tal. Então, ela trouxe muito benefício[...] (Entrevista da pesquisa nº 5, 2015).

Trouxe, ué, o Calçadão mesmo que eles fez pra nós, num tinha aquelas plantas, eles trouxe as plantas, aqui agora hoje, era só capoeirão né tinha era mato, esses trem, uns trem mais feio e hoje quando eu olho aí, eu falo assim [...] eu chego lá as plantinhas ficou judiada né, mode a seca, agente pode molhar do jeito que for, mais a seca foi brava né, agora

como é que elas tão enverdecendo tudo outra vez. É aí quando eu falo né, agora num tinha nada aí e agora quando eu chego lá, que eu olho aquelas plantas eu falo assim, êta meu Deus, mais Deus é tão bom ó como é que grandeza que tá aqui. É uma grandeza de Deus Nosso Senhor, eu converso lá sozinha né, aí eu falo assim, de primeiro a gente olhava num tinha nada, num tinha uma fruta, num tinha nada. Num deu esse ano por causa da seca, mais o ano passado mais deu tanta coisa que esperdiçava lá, os passarinzinho morava lá e eles comiam e eu falava assim pode comer meus passarinzin que cês sofreram também (Entrevista da pesquisa nº 10, 2015).

Os trechos dessas entrevistas evidenciam as melhoras que ocorreram após a construção das cisternas de placas promovidas pelo P1MC. A cisterna de calçadão, mencionada na entrevista nº 10, é uma melhoria que veio depois do P1MC que tem como objetivo coletar água da chuva, para o cultivo e a criação de animais, porém constatou-se, durante as entrevistas, que nem todas as famílias foram beneficiadas, mas existem indícios de continuidade do projeto na região. Logo o P1MC trouxe melhoras de forma direta com a promoção do armazenamento de água para beber e cozinhar que é a sua verdadeira finalidade, além de melhoras indiretas conforme pôde ser verificado.

Desde o ano de 2003, já foram construídas mais de 500 mil cisternas, o que supera a quantidade de 409 mil cisternas exposta na Tabela 1, cuja expectativa é alcançar a meta de um milhão de cisternas (DIAS; COSTA, 2013). Essa meta de um milhão de cisternas indica uma estimativa de 5 milhões de beneficiários considerando que cada família atendida é composta de 5 pessoas (ASA, s.d, p. 05).

O trecho da entrevista abaixo demonstra um sentimento de pertencimento de uma das famílias beneficiadas, um sentimento que é comum às demais famílias, com as cisternas de placas, algo que é maior do que a coisa em si, um fazer parte que traz consigo novas perspectivas que vão muito além de um instrumento de coleta e armazenamento de água:

Inclusive eu até aprendi fazer essas caixa né, eu faço essas caixa em tudo quanto é lugar aí, já fiz muita caixa, então essa grandona que nós ganhou alí do sindicato na época ia fazer o curso aqui, trouxe 20 pessoas aí perguntou eu: oh A taí como que faz se tem jeito de arrumar a casa lá pra nós levar o pessoal lá pra fazer o curso lá? Aí eu falei pode, nesse tempo a menina minha morava ali e mora até hoje, só que ela tava pra São Paulo e a casa tava desocupada, aí eu falei - não eu tenho uma casa desocupada lá. Aí trouxe eles praí e o sindicato trouxe esse povão e arrumou umas mulher pra cozinhar aí. Aqui na minha casa ficou a semana toda cheia de gente sabe [...] (Entrevista da pesquisa n° 4, 2015).

A caixa grandona, citada no trecho da entrevista acima, é uma referência do entrevistado em relação à cisterna de calçadão do P1 + 2. O sentimento de fazer parte gera um processo de ajuda simultânea, fato que pôde ser observado nas demais entrevistas.

Entretanto, segundo Dias e Costa (2013), o êxito do P1MC não bastou para deixá-lo imune aos interesses econômicos e políticos opostos ao programa. O bom desempenho do P1MC chamou atenção de atores com agendas que não estavam de acordo com as determinantes estabelecidas pela ASA, o que gerou conflitos na sua relação estabelecida com o Estado (DIAS; COSTA, 2013).

Uma das causas desse conflito decorre do lançamento pelo governo federal do programa nacional de universalização do acesso e uso da água, ou seja, o programa “Água Para Todos” por meio do decreto 7.535 de 26 de julho de 2011 (BRASIL, 2011). O programa “Água Para Todos” é uma continuidade do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), porém com uma tecnologia diferente da que alavancou o P1MC, em 2003, trata-se de cisternas de polietileno ou plástico (ASA, 2013). A figura 3 é uma demonstração da cisterna de polietileno.

Figura 5 - Cisternas de polietileno do programa Água Para Todos e demonstração da placa.



Foto: Comunidade rural Boa Sorte em Janaúba/MG na ocasião de visita em 19/08/2014.

As cisternas de polietileno são da empresa Acqualimp cuja razão social é Dalka do Brasil Ltda de origem mexicana e o motivo visível da desavença entre a ASA e o governo federal por contrariar os verdadeiros propósitos do PIMC (ASA, 2013). O programa Água para todos é uma parceria entre órgãos do próprio governo, portanto não ocorre a participação da ASA e das famílias beneficiadas (BRASIL, 2014) como ocorre na implantação das cisternas de placa de cimento, além do que a cisterna de polietileno é de origem estrangeira acentuando ainda mais o desconforto entre o governo e a ASA juntamente com as famílias(ASA, 2013).

Esse fato evidencia os fundamentos do conflito gerado entre a ASA e o governo. Dias e Costa (2013) reforçam o exposto dizendo que o motivo que levou a ASA entrar em conflito com a proposta de 2011 é decorrente das contradições com as causas e princípios que promoveram o surgimento do PIMC em 2003. Sobretudo, porque o PIMC envolve a participação ativa da sociedade civil, em que ela mesma realiza a construção das cisternas. As negociações entre a ASA e MDS são marcadas por um clima de cooperação e conflito como demonstram Dias e Costa (2010, p. 34):

A relação e os vínculos entre o MDS e a ASA, que oscilam entre negociação, cooperação e conflitos constantes, dialogam com questões trazidas pela bibliografia de políticas públicas e trazem novas perguntas de pesquisa na análise do Estado em ação. Ademais, o caso aqui analisado oferece elementos importantes para a reflexão acerca dos novos arranjos que se conformam no âmbito da relação Estado-sociedade, apontando para as potencialidades e limites de um modelo de políticas públicas que incorpora de forma ativa um conjunto de organizações da sociedade civil.

É oportuno salientar aqui os 8 princípios dispostos pela ASA, na Carta de Princípios em 15 de fevereiro de 2000, na cidade Igarassu/PE. Esses princípios regem a conduta da ASA em suas empreitadas, para encontrar alternativas viáveis, que amenizem as condições de vida do povo sertanejo em suas origens. São eles:

1. A Articulação no Semiárido - ASA - é o espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada, no Semiárido brasileiro.
2. São membros ou parceiros da ASA todas as entidades ou organizações da sociedade civil que aderem à "Declaração do Semiárido" (Recife 1999) e à presente carta de Princípios.
3. A ASA é apartidária e sem personalidade jurídica e rege-se por mandato próprio; respeita totalmente a individualidade e identidade de seus membros e estimula o fortalecimento ou surgimento de outras redes de nível estadual, local ou temático, adotando o princípio de liderança compartilhada.
4. A ASA se fundamenta no compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais, em especial, os/as agricultores/as familiares, baseado em: a) a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do Semiárido; b) a quebra do monopólio de acesso a terra, água e outros meios de

produção - de forma que esses elementos, juntos, promovam o desenvolvimento humano sustentável do Semiárido.

5. A ASA busca contribuir para a implementação de ações integradas para o Semiárido, fortalecendo inserções de natureza política, técnica e organizacional, demandadas das entidades que atuam nos níveis locais; apoia a difusão de métodos, técnicas e procedimentos que contribuam para a convivência com Semiárido.

6. A ASA se propõe a sensibilizar a sociedade civil, os formadores de opinião e os decisores políticos para uma ação articulada em prol do desenvolvimento sustentável, dando visibilidade às potencialidades do Semiárido.

7. A ASA busca contribuir para a formulação das políticas estruturadoras para o desenvolvimento do Semiárido, bem como monitorar a execução das políticas públicas.

8. A ASA se propõe a influenciar os processos decisórios das COPs - Conferências das Partes da Convenção de Combate à Desertificação, das Nações Unidas, para fortalecer a implementação das propostas da Sociedade Civil para o Semiárido e busca articular-se aos outros Fóruns Internacionais de luta contra a desertificação (ASA, 2000).

Essa abordagem coaduna com os princípios norteadores do programa PIMC, idealizado pela ASA, cuja prioridade é as famílias rurais, são eles: gestão compartilhada, parceria, descentralização e participação, mobilização social, educação-cidadã, direito social, desenvolvimento sustentável, fortalecimento social e emancipação (ASA, 199-).

AASA reagiu de forma prática contra as cisternas de plástico, promovendo um protesto, de acordo com a sua ideologia. Neste protesto, uma frase em uma das faixas carregadas pelos agricultores chamou atenção: “Não queremos apenas água. Queremos participar”. Tecnologia social, afinal, é mais

que a tecnologia “pronta”, “coisificada”: é o caminho que conduz à materialização de uma utopia (DIAS; COSTA, 2013, p. 54).

Esse cenário demonstra claras evidências dos entraves, dificuldades e a disputa de poder entre o Estado e a Organização da Sociedade Civil (OSC), no processo de construção de políticas públicas, algo que deveria ser compartilhado de modo a satisfazer os interesses da verdadeira finalidade do programa (DIAS; COSTA, 2013). “A ASA é uma das redes da sociedade civil organizada de maior legitimidade e poder nos dias de hoje, de forma que consegue minimamente negociar com um ministério com base em suas estratégias” (DIAS; COSTA, 2013, p. 54).

Entretanto o envolvimento da sociedade civil, que vai além da participação em espaços institucionais, como no caso da participação ativa em conselhos no âmbito do desenvolvimento e construção de políticas públicas, é pontuada pela clara desigualdade de forças em relação ao Estado (ASA, 2013; DIAS; COSTA, 2013).

As constantes discontinuidades são marcas registradas na relação entre a ASA e o MDS, o “encerramento dos termos de parceria firmados entre MDS e APIMC e de negociação para a firma de um novo contrato foram marcados por tensões e incertezas” (DIAS; COSTA, 2013, p. 54). Assim, “apesar do interesse do MDS e da APIMC em estruturar uma política pública, entraves burocráticos e decisórios marcaram a trajetória do PIMC, com discontinuidades e rompimentos” (DIAS; COSTA, 2013, p. 55).

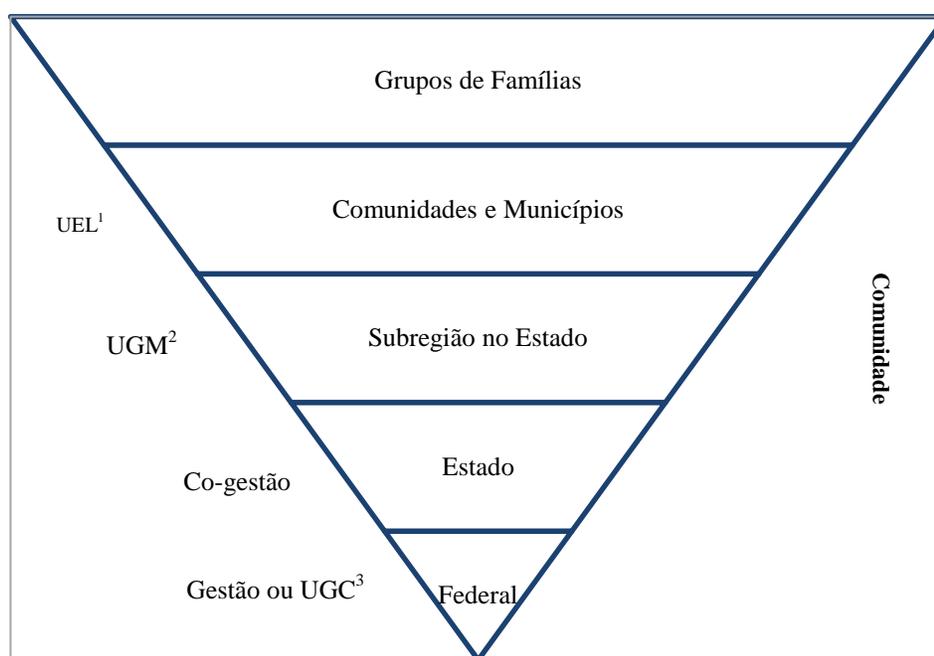
4.2 O modelo processual de implementação do PIMC

O PIMC, diferentemente da grande maioria de outros programas, que foram implantados numa abordagem *top-down*, adotou uma abordagem *bottom-up*. Houve uma sensibilização local em que as pessoas conscientes de seus próprios problemas e suas causas identificaram a possível solução e partiram

para empreender e realizar ações no sentido de amenizar os efeitos da seca ocasionados por longos períodos de estiagem. A ASA surge como uma instituição que provoca todo esse movimento favorável e busca estabelecer parcerias não somente com o governo, nesse caso representado pelo MDS, mas também com outras instituições para fortalecer seus ideais.

A pirâmide, neste caso, fica invertida, a base da pirâmide sobe e o topo desce. A hierarquia muda de posição. O P1MC pela ação da ASA atuou local e conjuntamente com as partes interessadas em resolver um problema de forma inovadora. A figura 4 demonstra como foi estabelecido o processo de gestão política e administrativa desde o início do programa.

Figura 6 - Estrutura de gestão política e administrativa do P1MC.



Fonte: Federação Brasileira de Bancos; Associação do Programa um Milhão de Cisternas - FEBRABAN; AP1MC(2003), adaptado.

Nota: (1) UEL - Unidade de Execução Local

(2) UGM - Unidade de Gestão Microrregional

(3) UGC - Unidade de Gestão Central

Com base na pirâmide, observa-se que a comunidade juntamente com o município funciona como unidade executora local no processo de gestão política e administrativa. A Subregião no Estado, o Estado e o governo federal atuam como unidade gestora nesse processo.

A implementação de um conjunto de componentes do P1MC de modo eficaz requer, necessariamente, que os núcleos de gerenciamento exerçam plenamente as funções a eles designadas, tais como: planejamento; captação e alocação de recursos físicos, financeiros e humanos; supervisão e controle de qualidade; monitoramento; existência de um processo de avaliação e auditoria externa; e, controle social do conjunto do processo (FEBRABAN; AP1MC, 2003).

Mas é nas instituições municipais “que se origina, tal como na preparação do Projeto, toda a cadeia de planejamento e de decisões, cujos agregados são conciliados nas microrregiões, passando estados e, daí, sendo transferidas ao núcleo central do Projeto, para nova sistematização” (FEBRABAN; AP1MC, 2003, p. 41).

No processo de elaboração de uma estratégia de implementação do P1MC, a mobilização apontou que o modelo de gestão que fosse escolhido deveria responder aos seguintes requisitos básicos: descentralização executiva; participação e parcerias de todos os atores, principalmente as famílias; transparência e visibilidade para todos; flexibilidade de modo a conter a capacidade de outros ajustes; simplicidade para oferecer facilidade para o operador menos estruturado (FEBRABAN; AP1MC, 2003).

A abordagem *bottom-up* é a que melhor se ajusta para analisar o contexto em que o P1MC foi planejado, desdobrado e executado, uma vez que adota uma diretriz de implementação de políticas públicas de baixo para cima (DIAS; COSTA, 2013). A abordagem *bottom-up* é contrária à abordagem *top-*

dow em que a implementação de políticas públicas ocorre de cima para baixo (CARVALHO; BARBOSA, 2011; HILL, 2006; LIMA; ASCENZI, 2012).

Segundo Carvalho e Barbosa (2011, p. 10),

[...] Na abordagem do tipo *top-dow* a decisão política é autoritária definida em um nível central. Por outro lado, a abordagem do tipo *botton-up* leva em consideração a complexidade do processo de implementação. Observa-se que essas não são mutuamente excludentes, uma vez que ambas fornecem informações úteis sobre o processo. Em alguns casos uma abordagem pode ser mais importante que a outra, e em outros casos ambas são igualmente relevantes, embora em diferentes fases do complexo e dinâmico processo de implementação.

A abordagem *bottom-up*, para promover o acesso à água no Semiárido mineiro via cisternas de placas, foi algo que deu certo. Foram bons os resultados alcançados tal como demonstram as discussões e os resultados da pesquisa. Os critérios de avaliação giraram em torno do acesso à água, discussão foco desta pesquisa. A análise desses critérios demonstrou uma eficiência nos resultados alcançados com o PIMC nas comunidades rurais que serviram de base de investigação. No decorrer das entrevistas, foi possível verificar um nível favorável de satisfação dos entrevistados com as conquistas geradas com o programa, por meio das cisternas de placas, além de outras conquistas a ela inerentes.

4.3 O sentido da água: visão dos beneficiados com o PIMC

Ao pensar no sentido da água, surge a ideia de “o curso da água” ou “o curso do rio” ou “para onde o rio corre”. A água possui diferentes sentidos, possui um sentido multidirecional. Não há como se pensar na existência da vida sem a existência da água, ou seja, água é vida. Um planeta sem água é um planeta sem vida. Um recurso escasso, sobretudo, quando se pensa na

quantidade de água doce disponível no planeta, para consumo humano, é preciso combater o desperdício.

Segundo Pena (2016), o desperdício de água é uma questão socioambiental que provoca “graves consequências para a humanidade, haja vista que, de toda a água disponível na Terra, apenas 3% é originalmente própria para consumo. Todavia, desses 3%, apenas uma menor parte encontra-se em locais de fácil acesso” (PENA, 2016).

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2006) “[...], milhões de pessoas no mundo não dispõem de acesso à água potável não pela escassez, mas porque estão aprisionadas numa teia de pobreza, desigualdade e fracassos governamentais. A abordagem destes problemas constitui a chave para a resolução da crise mundial da água”.

Esta pesquisa procurou trazer uma reflexão sobre as mudanças ocorridas no acesso à água depois da implantação do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), no município de Porteirinha, com o objetivo de coletar água da chuva para beber e cozinhar durante o período de estiagem. A investigação de campo, mediante coleta de informações que envolveram aspectos específicos, demonstrou, de modo abrangente, o sentido da água para as famílias moradoras de uma região em que a chuva ocorre em períodos concentrados do ano. Para essas famílias, o processo de armazenar água da chuva, para garantir o período de estiagem na região, tem um valor imensurável, conforme falas registradas durante entrevistas:

Trouxe coisa boa demais, as crianças bebiam água qualquer, agora tendo a caixa pelo menos bebem água assim melhor e mais tratada. Então, muita coisa boa. Era uma dificuldade pra lavar roupa, ajuda bastante. Melhorou bastante pra mim, essa caixa melhorou porque antes era mais pior, mais ruim, tinha que comprar aqueles baldinho, assim num dava pra nada, pra colocar água [...] (Entrevista da pesquisa nº 3, 2015).

[...] muitas vezes, assim, a gente tava trabalhando chegava cansada e assim tinha que tá pegando baldinho dando muitas viagens, a cacimba [...] pegando água e sabe assim economizou tempo sabe, assim melhorou antes era muito sofrido, balde pesado na cabeça, então melhorou muitas coisas, entendeu? Então, antes a gente não podia nem plantar um pezinho de planta porque o baldinho que a gente trazia mal dava pra gente tomar um banho e agora não, a água que lavo o arroz já joga nas plantas e, então melhorou [...] (Entrevista da pesquisa nº 6, 2015).

Melhorou porque antes não tinha água, de primeiro era a cacimba, aquela dificuldade não tinha água pro gado não tinha nada e hoje tem tudo. Só isso que melhorou sabe, porque de primeiro não tinha caixa não tinha nada, aí eu mandei fazer [...] essa aí primeiro [...], depois fez aquela do meio, depois fez lá em cima no terreirão aí e foi melhorando sabe, de primeiro não tinha nada disso nós pegava água numa cisterna lá debaixo daquela mangueira lá numa cisterna lá antiga, e hoje não tá tudo encostadinho na casa, as águas né, já não panha mais hoje, tem o posto artesiano.

De primeiro aqui era duro. No começo aqui tinha umas 3 ou 4 casas e lá naquele mundo de lá quase perto de Paciência naquele pé de morro panhar água pra beber e cozinhar, aí que era duro né, na cabeça. E a gente saía daqui pra lá em cima pegar lata d'água outra hora lá embaixo no Barreiro velho, poeira, sol. E hoje não. Tem barragem lá, Posto artesiano aqui e aí melhorou mais [...]. De primeiro não tinha nada disso não. E também nem estrada tinha. Se pensa que aqui passava carro de primeiro? Era cavaleiro e carro de boi, cê sabe o que é carro de boi? Pois é, e cavaleiro (Entrevista da pesquisa nº 7, 2015).

Nesta entrevista de nº 7, o entrevistado quando diz “depois fez aquela do meio”, está fazendo uma referência à cisterna de placa construída pelo P1MC para armazenar água da chuva para beber e cozinhar durante o ano. E, quando diz “depois fez lá em cima no terreirão”, está fazendo uma referência à cisterna de calçadão para o plantio e a criação de animais.

Esses trechos de entrevistas demonstram um sentimento genuíno dessas pessoas quanto ao acesso à água, no quintal de suas casas, elas têm na lembrança tempos de grandes dificuldades para buscar água em condições nada adequadas. Ter acesso à água logo ao lado passa a ter um sentido maior do que o seu significado literal, os entrevistados demonstram um sentir que abrange ganhos objetivos e subjetivos. Esse mesmo sentimento é compartilhado por todos os entrevistados assim como pode ser constatado em outros recortes das entrevistas:

Igual eu falei pra senhora, porque pra mim a água é em primeiro lugar, primeiramente Deus e água, sem água nós não somos nada, que amanhece o dia a primeira coisa que nos temos de usar é a água. Tudo que a gente vai mexer pertence à água, nós sem água nós não é nada. Todo que nós vamos mexer, a limpeza, tudo tem que ter água. Sem água nós não é nada (Entrevista da pesquisa n° 9, 2015).

Aqui miorou demais, vixe! A gente tinha um sofrimento moça de sair panhando água, pelevava daqui, pelevava d'aculá, sofreno mesmo. Panhava uma vasilha na cabeça, tinha hora que nós panhava uma vasilha aqui na cabeça e ia buscar água lá naquele, a senhora tá veno aquele morro lá né, passava daquele morro lá, subia aquele morro, escambava pra ir panhar uma água lá numa cacimbina de Elias tem fundado lá assim que é olho d'água lá, que esse nunca secava não, chegava lá nem que cê esperasse minar, mas cê trazia pra casa nem que fosse uma vasiinha d'água cê trazia (Entrevista da pesquisa n° 12, 2015).

Noutro tempo aqui era água de tanque sabe, água de enxurrada. Meus filhos foi criado com água de enxurrada. Aí depois, água de pipa [...], umas água que só Deus sabia como é que era, ainda bem que meus filho ainda ficou são né, mais pelo jeito que nós vivia eu pensava que num ia nem escapar, pelo que é, mas tudo bem. Agora depois que eu arranjei essa caixa, menina do céu! A água é ótima, ótima mesmo! Cê vê que a gente cua a água no pano, o pano amarelava, coava a água da pipa o pano amarelava e hoje é Alvim! Pra falar a verdade eu me sinto feliz hoje com essa caixa, sinto feliz, só num foi mais feliz porque meus filho já cresceu e saiu tudo né, mais assim mesmo pra mim mais

meu veio e o menino que mora comigo, oh gente! É uma bênção que Deus mandou pra nós (Entrevista da pesquisa n° 13, 2015).

Agora mesmo cê vê com toda essa seca que deu deve ter mais ou menos ainda 8.000 mil litros de água nela, são 16.000 litros, é, uns 8.000 litros. Agora num pôs água quase da chuva porque nós sempre tira a bica limpano e tira enquanto num chove um mocado, agora esses dias que nós colocou pra ir pra lá, depois também num chueu mais, porque num pode deixar nas primeira eu vou por porque a sujeira que tem irriba da casa vai tudo pra caixa né, aí nós tira o cano, depois que chover lavar o telhado pra depois agora desses dias que nós colocou quase num caiu água porque precisa lavar o telhado primeiro, porque a caixa da hora que cai água lá pra dentro tem que lavar né, e vira muita água, então nós tira e deixa a água cair correr pro lado de fora pra lavar o telhado, depois que nós joga dentro da caixa (Entrevista da pesquisa n° 15, 2015).

O discurso corre solto e de modo espontâneo, um registro que traz um verdadeiro sentido da água para um povo que sentiu na pele a sua escassez ou sua falta. Não é preciso ir muito longe para se conseguir relatos como esses ou semelhantes a esses, relatos que nos fazem refletir sobre valores, Estado, sociedade e o papel de cada um nos dias atuais. Um verdadeiro ensinamento, uma experiência de vida que transborda conhecimento da vida cotidiana rural.

A água potável é sinal de desenvolvimento econômico e social, demonstra progresso nas sociedades e é direito de todo ser humano. Ter acesso à água potável é exercer um direito fundamental que serve de base para o exercício de outros direitos por parte da sociedade junto ao Estado e este deve criar condições adequadas para o cumprimento desses direitos (PNUD, 2006).

O provimento de água, não somente no Semiárido brasileiro, tem sido uma preocupação dos gestores públicos. A falta de acesso à água, além de inibir o desenvolvimento das sociedades, é considerada fator de risco à saúde. Nesse sentido, as políticas públicas têm buscado caminhos alternativos para solucionar

os problemas de acesso à água para consumo humano, inclusive, nas áreas rurais (ASA, 2013).

Mas, segundo o PNUD (2006), existe um número enorme de pessoas no mundo todo sem acesso à água adequada para consumo humano. Essas pessoas vivem em condições degradantes de vida, estão à margem da sociedade e sem a presença do poder público para solucionar um problema que é uma responsabilidade de todos,

[...] a privação do acesso à água é uma crise silenciosa suportada pelos pobres e tolerada por aqueles que dispõem dos recursos, da tecnologia e do poder político para acabar com ela. No entanto, esta é uma crise que está a bloquear o progresso humano, condenando uma considerável parte da humanidade a vidas de pobreza, vulnerabilidade e insegurança (PNUD, 2006 p. 9).

É importante para qualquer sociedade que o poder político esteja presente unindo recursos humanos e tecnológicos, ou seja, equilibrando os fatores de produção em busca do desenvolvimento e do crescimento do seu povo (ASA, 2013). O acesso à água é um elemento básico para que se possam estabelecer condições dignas de vida, sem o elemento água é difícil de pensar nas outras prioridades como, por exemplo, moradia, alimentação, educação, saúde (PNUD, 2006). Segundo o Pnud (2006), é preciso resolver a questão básica para depois buscar a prevalência das questões fundamentais que, em geral, são consideradas pilares do desenvolvimento econômico.

Com isso, “as medidas que legitimam o papel do Estado como protetor da saúde pública, no que se refere à água potável, devem ser aquelas que proporcionem a todo cidadão dispor de água em quantidade suficiente e qualidade adequada para atender a suas necessidades básicas” (PONTES; SCHRAMM, 2004, p. 1323).

Segundo Pontes e Schramm (2004), os problemas que envolvem o acesso à água potável requerem dois níveis de tomada de decisão. No primeiro nível, deve prevalecer o caráter universal em que visa garantir a todos os indivíduos o acesso a sistemas públicos de abastecimento de água. No segundo nível, é preciso solucionar problemas de infraestrutura no ambiente domiciliar, com o objetivo de compensar as desvantagens dos que não possuem condições para o armazenamento, manejo e trato adequados da água em seus domicílios (PONTES; SCHRAMM, 2004).

O processo que pretende

a universalização do acesso à água tratada ainda não é uma realidade no Brasil, cabendo à sociedade, por meio da educação e da participação social, lutar em busca de melhorias nesse acesso e monitorar as políticas públicas voltadas a garantir o acesso a esse bem público indispensável à vida (ASA, 2013).

Os esforços da ASA, em empreender o P1MC na região semiárida brasileira, é uma demonstração de participação efetiva da sociedade com resultados bastante satisfatórios, especificamente, na região semiárida mineira, conforme apontam as discussões desta pesquisa pelas respostas de campo.

As circunstâncias demonstram que, “quando as pessoas veem negado o seu acesso à água potável no lar ou quando não têm acesso à água como recurso produtivo, as suas escolhas e liberdades são limitadas pela doença, pobreza e vulnerabilidade. A água dá vida a tudo, incluindo o desenvolvimento humano e a liberdade humana” (PNUD, 2006).

É necessário que haja novas iniciativas e pressões por parte da sociedade civil para garantir o direito à água potável, a exemplo da empreitada alavancada pela ASA visando garantir a permanências das famílias rurais em suas origens.

A água deve chegar a todos os lugares, indiscriminadamente, pois “a insegurança no acesso à água compromete alguns dos princípios básicos de

justiça social, dentre eles destacam-se: o direito à cidadania, ao mínimo social, à igualdade de oportunidade e à distribuição justa” (PNUD, 2006). Além do mais, segundo o PNUD (2006), há água suficiente para os domicílios, para a agricultura e para a indústria, mas algumas pessoas são excluídas do processo em razão de sua pobreza ou por ter seus direitos legais reduzidos.

4.4 A visão dos entrevistados em relação aos aspectos pesquisados

Abaixo estão relacionadas a opinião dos entrevistados em relação aos aspectos pesquisados. As discussões retratam a visão dos beneficiados com o PIMC. Dentre outros aspectos estão destacadas as melhorias geradas a partir da chegada do programa nas comunidades pesquisadas.

4.4.1 Opinião da comunidade rural do Barreiro Grande e Furado do Padre

A análise conjunta dos resultados da comunidade de Barreiro Grande e Furado do Padre decorre em função de estas comunidades apontarem discussões bastante alinhadas. Elas estão localizadas mais próximas da parte urbana do município de Porteirinha e foram contempladas com água da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) após a construção das cisternas de placas.

O acesso à água, na comunidade do Barreiro Grande antes do PIMC, era pela cacimba cavada diretamente no chão, que, atualmente, está seca. Depois veio o uso do poço artesiano, para a comunidade, que é uma água salgada, mas, no momento, está com problema na bomba por causa da falta de energia que foi cortada por falta de pagamento e, ainda, pelo caminhão pipa da prefeitura.

Na comunidade de Furado do Padre, o acesso à água era bastante restrito e realizado, por meio de muita dificuldade utilizando, sobretudo, o transporte humano. Era necessário o deslocamento até uma mina ou nascente d’água, localizada em morros a uma distância aproximada de 3 km.

O acesso à água era sofrido porque não tinha um sistema de coleta e armazenamento da água de maneira adequada. A água era coletada pela cacimba ou poço artesiano por meio de baldes e tambores. A água era de péssima qualidade, não sendo adequada nem mesmo para o banho, ainda assim, era utilizada para beber. Faltava água para cozinhar, tendo que restringir o que cozinhar por escassez d'água. Em outros tempos, era água de tanque em que costumava ser morada de sapo.

Após o P1MC, esse cenário é modificado. O acesso à água ocorreu, exclusivamente, via cisterna de placa por, aproximadamente, 10 anos. A água da COPASA chegou às localidades há mais ou menos 2 anos. Desde então, a água da cisterna funciona como auxiliar da água da COPASA para os fins, originariamente, designados e/ou outras finalidades. Porém vale destacar que a água da COPASA chega a faltar até 3 dias seguidos, em função do racionamento, o que reforça a importância da cisterna de placa. Inclusive, algumas famílias preferem utilizar a água da cisterna à água da COPASA como medida de contenção de custo.

Segundo os moradores dessas comunidades, a cisterna de placa representou uma alegria, uma grandeza para as famílias da comunidade, mesmo depois da água da COPASA a cisterna de placa continua sendo de grande utilidade apesar da pouca chuva na região. A cisterna trouxe novas concepções em relação ao acesso à água. As famílias expressam uma satisfação espontânea na face. Possuem um sentimento genuíno de fazer parte de algo maior do que elas mesmas. Esse recorte de entrevista expressa bem esse sentimento.

Me sinto feliz demais sabe, hoje cê vê que nós tem agora água da COPASA e eu bebo é dela. Que eu me sinto muito bem com a água da minha caixa, me sinto bem, gosto demais de minha água da chuva sabe, demais da conta! E eu depois da caixa, ô meu Deus do céu, eu fico tão alegre! Cê acredita? (Entrevista da pesquisa n° 13, 2015).

Constata-se, nesse trecho de entrevista, um sentimento de satisfação da entrevistada com a água que coleta em sua caixa. As dificuldades eram inúmeras, o processo de armazenamento da água antes do P1MC era improvisado por meio de tambores, baldes, caixa pequena de plástico e outros utensílios domésticos. Depois do programa, o armazenamento é realizado, por meio de cisterna de placa para beber e cozinhar com capacidade de armazenamento de 16 mil litros. E outros recursos como, por exemplo, a cisterna de calçadão com capacidade de armazenamento de 50 mil litros para plantio e criação de animais. Essa cisterna é uma melhoria que surge após a implantação do P1MC.

A água coletada antes do P1MC atendia todas as suas finalidades, como beber, cozinhar, lavar roupa, cuidar da casa, dentre outras. Porém, por grande dificuldade de acesso, às vezes, o seu uso ficava restrito às necessidades de primeira ordem como beber e cozinhar. A finalidade da água coletada da chuva pela cisterna de placa é beber e cozinhar. Essa finalidade sofreu alterações com a chegada da água da COPASA, mas, de um modo geral, as famílias mantêm a finalidade original.

O tratamento da água não era realizado, a chegada do P1MC trouxe a consciência da importância em realizar os cuidados necessários para ter acesso a uma água tratada. Em geral, o tratamento da água é realizado. Mas há famílias que não realizam o tratamento sob o argumento de que tal prática altera o gosto da água. Portanto essas famílias preferem tomar água da cisterna à água da COPASA por não ter o gosto da água alterado.

As condições da infraestrutura para o acesso à água eram inexistentes ou precárias. O P1MC melhora muito essa infraestrutura. De uma maneira geral, as cisternas de placa estão em bom estado de conservação, exceto a bomba que não está funcionando em quase todas as cisternas. Os beneficiários argumentam que é pela exposição excessiva ao sol. Assim, a água é retirada da caixa com balde

específico. Os materiais eram improvisados, depois das cisternas os materiais, utilizados no acesso à água, são especificados, preparados e higienizados previamente.

Antes do PIMC, não havia manutenção dos equipamentos e ferramentas de acesso à água. Além do mais, o acesso à água era realizado, por meio de utensílios improvisados, de acordo com as falas dos entrevistados. Com o PIMC, cada família é responsável pela manutenção e higienização da caixa, calha e outros materiais e equipamentos utilizados. A cisterna deve estar sempre em uso (cheia d'água) sob o risco de rachaduras e trincas conforme fala dos próprios entrevistados.

Não havia nenhuma presença marcante dentro da comunidade no sentido de direcionar as questões de acesso à água. O sindicato era presente apenas nas questões de sua competência regimental. Com o PIMC, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais passou a ser uma presença constante, o qual, contratado pela ASA, alavancou projetos como o PIMC, entre outros, nas comunidades.

De acordo com as entrevistas, constatou-se que antes do PIMC não havia nenhum planejamento no sentido de organização do acesso à água. Tudo acontecia de modo intuitivo e improvisado. Já, depois das cisternas, há uma presença constante do sindicato no sentido de direcionar as questões do acesso à água para consumo humano, plantio e criação dos animais. E, ainda, as famílias, de forma individual, organizaram-se quanto ao trato e uso da água, além das instruções fornecidas pelo próprio PIMC.

Não foi constatado, durante a realização das entrevistas, nenhum tipo de agenda prevista antes do PIMC. Atualmente existe uma promessa de construção de barragem e tanquinho via Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Verificou-se que, antes do PIMC, a participação das famílias em programas de acesso à água era algo menos direcionado. Esse acesso ocorria de modo individualizado e carregado de dificuldades. A título de ilustração, foi

constatada, durante a realização das entrevistas, a existência de um poço artesiano para a comunidade do Barreiro Grande. Porém a família que doou o terreno não conseguiu fazer a gestão dos gastos de energia, junto à comunidade, fato que provocou a sua inatividade.

A participação fica evidente, durante a construção das cisternas, um membro de uma das famílias do Barreiro Grande declarou sua participação no processo de construção das cisternas de placas durante entrevista: "Inclusive eu até aprendi fazer essas caixas, né. Eu faço essas caixas em tudo quanto é lugar aí [...]" (Entrevista da pesquisa n° 4, 2015). Observa-se que o PIMC trouxe para as famílias beneficiadas um sentimento de pertencimento junto ao programa, com o qual elas se sentem fazendo parte de todo o processo de construção e do acesso à água pelas cisternas de placas.

Os trechos das entrevistas comprovam a percepção do entrevistador quanto à satisfação dos entrevistados com a chegada das cisternas, como, por exemplo,

Eu fico alegre demais de ter essa caixa aí, depois eu ganhei a outra a P2 aí eu faço minhas hortinha, né, agora que eu num to tendo, agora num tenho não mais até esses dias eu tinha é bom demais moça. Quem não tiver ela e ganhar vai dizer quero mais, se gostar igual eu né, porque eu gostei demais e gosto demais da conta! Pois é (Entrevista da pesquisa n° 13, 2015).

As melhorias trazidas pelo PIMC reforçam o sentimento de satisfação das famílias beneficiadas, como é o caso do P1 + 2, mencionado pela entrevistada no trecho acima. O PIMC cria novas perspectivas e gera informações.

Antes do PIMC, a informação sobre o acesso, trato e uso da água era inexistente. Constata-se, por meio das entrevistas, que as famílias foram

informadas sobre o preparo do ambiente, o acesso à água e o seu tratamento para consumo humano.

O processo de comunicação no acesso à água e outros aspectos inerentes a ela eram inexistentes. Não havia nenhum fluxo de comunicação referente ao acesso à água dentro da comunidade antes do P1MC. Depois do programa, a comunicação que envolve o acesso à água ocorre dentro do âmbito familiar e fica restrito a ela. Não foi constatada uma forma de comunicação que envolve todas as famílias da comunidade.

Como a água era de difícil acesso, percebe-se que a consciência já era algo que existia mesmo antes do P1MC, pelo menos no que se refere à economia como medida de prevenção. A própria dificuldade moldava o ritmo que devia ser adotado no gasto da água. Isso é aperfeiçoado depois do P1MC como, por exemplo, o aproveitamento da água para molhar as plantas, dar aos animais, dentre outros. Percebe-se que a consciência da água como um recurso escasso está mais presente depois da construção das cisternas em função da mobilização e capacitação realizada pelo P1MC.

Com exceção do poço artesiano, não foram constatadas outras melhorias realizadas na comunidade antes do P1MC. As melhorias que surgem depois foram o acesso à água de qualidade, qualidade de vida, relacionamento pessoal e interpessoal, cisterna de calçadão para algumas famílias. Trouxe uma melhora quando comparado ao período anterior ao P1MC. Segundo os moradores, a cisterna de placa é uma benção.

Os entraves, antes do P1MC, eram as distâncias muito longas no acesso à água, escassez d'água, falta de equipamentos adequados para a coleta d'água, inexistência de uma estrutura adequada para o armazenamento d'água, recursos inadequados para coleta e armazenamento da água, a qualidade da água era inadequada para consumo humano e até mesmo para outras utilidades.

Outro entrave, de maneira específica, é que a comunidade do Barreiro Grande enfrenta dificuldades por questões políticas e/ou religiosas. Como, por exemplo, o fato de uma pessoa apoiar um partido impede a busca de benefícios para a comunidade, uma vez que seus moradores não agem de modo favorável por desconfiança. Mas esses entraves são reduzidos com a construção das cisternas de placas.

Mediante relato de um dos entrevistados da comunidade do Barreiro grande, constatou-se a presença de conflitos políticos e/ou religiosos entre os próprios moradores da comunidade, o que impede o crescimento local. Os entrevistados da comunidade do Furado do Padre afirmaram não haver registros que caracterizem conflitos gerados pelas famílias ou terceiros. O PIMC não gerou conflitos dentro do núcleo familiar e nem na comunidade. Ao contrário, trouxe possibilidades de melhora no direcionamento da rotina das famílias e da comunidade.

4.4.2 Opinião da comunidade rural de Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho

As comunidades rurais de Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho estão localizadas no mesmo espaço territorial e estão mais afastadas da área urbana do município de Porteirinha. Os resultados apurados nessas duas localidades estão alinhados, não há distorções nas discussões dos aspectos investigados como segue.

O acesso à água era muito restrito, buscava-se água na serra (mina/nascente) a cavalo ou a pé para beber, para lavar a roupa pegava-se água salgada do poço artesiano, essa água salgada era utilizada, inclusive, para cozinhar. O acesso à água era um processo sofrido, ocorria por meio do transporte humano na comunidade do Rio dos Cocos, Pará, Catulé e no município de Mato Verde, atravessando a serra. A quantidade muito restrita de

água comprometia o cozimento dos alimentos, para beber e para higiene pessoal. Esse cenário é declarado nesse trecho de entrevista,

Água aqui era difícil demais, tinha vez que nós tava na mina ali, uma hora da manhã já tinha gente na fila, um sofrimento. Pegava água nos Cocos colocava nos caldeirãozinhos. Aqui não tinha água não. Os Cocos encanou primeiro, nós panhou água nos Cocos, panhou no Pará (Entrevista da Pesquisa n° 18, 2015).

Segundo esse relato da entrevistada, o acesso à água antes do P1MC era bastante restrito. Eram incontáveis as vezes em que se buscava água na serra com balde de 25 litros na cabeça. Buscar água era uma necessidade e uma obrigação diária, em geral, era água salgada. Quando a chuva chegava não tinha como armazenar a água por falta de equipamentos adequados.

A cisterna de placa, construída no âmbito do P1MC, representa uma fonte principal de acesso à água e representa uma benção para as famílias, isso modificou a realidade em diferentes aspectos, inclusive, os sociais. A cisterna de placa continua sendo de grande utilidade apesar da pouca chuva na região. Vale destacar que com a otimização do processo de coleta d'água da chuva pôde-se garantir mais eficiência uma vez que a coleta pode ser realizada em diferentes pontos do telhado, conforme relato de experiência de um dos entrevistados.

Mas existe outra fonte de água oriunda da serra. Foi descoberta uma nascente d'água, na serra da comunidade de Olhos D'água de Cima e ficou estabelecida uma sociedade, para levantar recursos financeiros e comprar tubulação com o objetivo de trazer água da serra que chega via mangueira no quintal das casas por gravidade. No caso específico do Sr. Anísio Rodrigues que não faz parte da sociedade, entrou com a mão de obra e ganhou o direito de uso da água uma vez por semana. Os demais sócios e moradores das comunidades, também, ganharam o direito de uso da água uma vez por semana. Cada sócio fica encarregado de gerenciar a água durante um mês e em caso do surgimento

de algum problema, esse sócio fica responsável por contornar esse problema ou arrumar o equipamento que porventura vier a ser danificado.

De acordo com o relato dos entrevistados, após a chegada da caixa d'água, por meio do PIMC, o acesso à água melhorou de forma significativa, o que representou uma garantia de água para beber e cozinhar durante o ano todo. Mesmo com a outra fonte d'água, é a água vinda da serra que chega ao quintal das casas via mangueira. Vale destacar que a comunidade rural de Caldeirãozinho é localizada na mesma área rural da comunidade de Olhos D'água de Cima. Assim, essa segunda fonte de água vinda da serra é a mesma para as duas comunidades.

O armazenamento de água era improvisado antes do PIMC, o armazenamento era feito em tambores, baldes, caixa pequena de plástico e outros utensílios domésticos. Após a construção das cisternas, tornou-se possível o armazenamento de água em um recipiente adequado. Além disso, com o PIMC, surgem outros recursos como de estocagem de água, por exemplo, a cisterna de calçadão com capacidade de armazenamento de 50 mil litros, para plantio e criação de animais, essa cisterna costuma encher com mais facilidade, pois toda água da chuva é aproveitada.

Antes da construção da cisterna de placa, a água coletada atendia todas as utilidades, toda água existente era utilizada para beber, cozinhar, lavar roupa, arrumar a casa e outras. Seja água coletada via cacimba ou mina d'água era utilizada para atender todas as necessidades que demandam água, ou seja, para consumo humano e para as necessidades que envolvem o funcionamento da casa. Após a construção das cisternas, a água coletada passou a ser utilizada para a sua verdadeira finalidade que é beber e cozinhar.

O tratamento da água não era realizado; após o programa, as famílias tomaram consciência da importância de realizar o tratamento. Em geral, o

tratamento da água é realizado pelas famílias. Mas há famílias que não realizam o tratamento da água sob o argumento de que tal prática altera o gosto da água.

A infraestrutura era algo inexistente, a coleta d'água ocorria por meio de improviso. Não havia uma estrutura de acesso à água. Constatou-se, durante as entrevistas, que toda a infraestrutura que envolve as cisternas de placas está em estado adequado de uso, exceto a bomba que por ficar exposta ao sol resseca e seu uso ficou comprometido. Mas as famílias ficam bem assistidas em infraestrutura depois da construção das cisternas. Antes era um processo cansativo e desgastante como relata esse trecho de entrevista sobre os procedimentos adotados para o acesso à água,

A cavalo nuns carote, naquele tempo num tinha condição de comprar nem carote, um dia o carote quebrou e o menino saiu daqui escurecendo pra buscar água no Cocos num carote de 25 litros na cacunda (Entrevista da pesquisa n° 17, 2015).

Os entrevistados expressam com espontaneidade as dificuldades que eram enfrentadas no acesso à água. Mas, nos pontos de análise, sempre é possível identificar melhorias após o programa como é o caso, também, dos materiais acessórios. Os materiais utilizados no acesso à água eram improvisados, em geral, eram utensílios domésticos ou de uso diário das famílias. Após a construção das cisternas de placas, os materiais são específicos e devidamente higienizados pelas famílias.

O sistema de manutenção era inexistente. Com o programa, cada família passa a realizar a manutenção e higienização da caixa, calha e outros materiais e equipamentos utilizados. É de entendimento de todos os entrevistados que a cisterna deve estar sempre em uso (cheia d'água) sob o risco de rachaduras e trincas.

Não foi constatada nenhuma representação ou liderança na comunidade antes do P1MC. Mas o sindicato era presente nas questões de sua competência regimental. A igreja da comunidade de Olhos D'água de Cima costuma fazer a chamada sobre a consciência no trato e uso da água. Existe uma presença do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no sentido de buscar soluções de melhoria para a comunidade.

Não foi identificado nenhum tipo de organização no acesso à água antes do P1MC. O acesso à água era um processo intuitivo, portanto sem qualquer forma de organização. Hoje ocorre uma organização que fica restrita ao âmbito familiar. Cada família administra seu processo de socialização, organização, trato e uso da água. Após o P1MC, o acesso à água ocorre de forma programada e organizada, mas fica limitada às famílias, não envolve a comunidade como um todo.

Depois das cisternas, uma agenda identificada refere-se à água da mina, localizada na serra, da qual a comunidade faz parte, por meio de uma associação que, no momento, está comprometida porque proprietários de terras na região estão interferindo na qualidade da água (morte de animais, terra tombada). A área é considerada parque, isso envolveu autoridades competentes, mas ainda continua sem solução. Inclusive, alguns proprietários dessas terras cobraram valores consideráveis para liberar o encanamento da água, que passa por suas propriedades, vinda da serra.

O acesso à água era bastante restrito. Cada um buscava atender suas necessidades elementares de acesso, de modo que a participação comunitária era algo inexistente. Durante o desenvolvimento do P1MC, a comunidade participou de todo o processo, inclusive, os vários pedreiros que construíram as cisternas pertencem à própria comunidade. Eles compreenderam e assimilaram o processo de acesso e armazenamento da água como algo que deve envolver a participação individual e coletiva, ou seja, uma responsabilidade que deve ser compartilhada

por todos. Há um sentimento de pertencimento por parte das famílias beneficiadas.

Percebeu-se, durante as entrevistas, que houve uma participação desde a recepção, construção, trato e consumo da água. Mas essa participação no acesso à água, após o PIMC, fica restrita ao núcleo familiar, não há registros de participação que envolve a comunidade depois da implantação das cisternas.

O processo de informação que envolve o acesso à água antes do PIMC era escasso ou inexistente. A informação sobre o acesso à água ocorreu antes, durante e depois do PIMC. As famílias beneficiadas com o programa foram capacitadas para receber as cisternas e até hoje foi possível constatar, durante as entrevistas, que as informações são compartilhadas dentro e entre as famílias.

Conforme relato dos entrevistados, o PIMC trouxe a informação sobre o modo adequado de construção de uma tecnologia social, para o armazenamento d'água da chuva, porque envolveu a comunidade no processo. Isso deu origem a outras caixas construídas pelas famílias beneficiadas, além de ter fornecido informações sobre o processo de coleta, trato e uso da água.

Durante as entrevistas, verificou-se que a comunicação referente ao acesso à água, antes do PIMC, era algo inexistente. A comunicação, no que se refere o acesso à água após o PIMC, é algo presente dentro das famílias e, às vezes, entre as famílias. Seja no que se refere ao acesso à água pelas cisternas de placas ou por outros meios como, por exemplo, a mina d'água na serra. O processo de comunicação foi muito intenso, antes e durante a construção das cisternas, porque envolveu o treinamento e participação das famílias beneficiadas. Porém essa comunicação, após o PIMC, fica restrita ao núcleo familiar.

Pela ausência d'água, notou-se, durante as entrevistas, a existência de uma preocupação com o gasto e controle da água mesmo antes do PIMC. Não existia uma consciência formada sobre o tratamento da água para consumo. Mas

percebe-se que as dificuldades de acesso à água no meio rural representou uma reflexão ainda que implícita sobre o acesso à água. Após o PIMC, a consciência sobre o consumo da água ficou, ainda, mais evidente. Observou-se nas entrevistas uma consciência explícita e/ou implícita no trato e consumo da água. O sentimento de fazer parte de um projeto ampliou as possibilidades de maneira individual e coletiva. Há uma consciência sobre o gasto d'água na linha do tempo. Nesse sentido, há uma preocupação em determinar em termos aproximados a quantidade de água que será gasta visando manter água na caixa para beber e cozinhar o ano todo.

Durante as entrevistas, constatou-se que não há registros de melhorias na comunidade antes do PIMC. Depois do programa, surgem as cisternas de calçadão que permitiu coletar água da chuva para molhar as plantas o que favoreceu a colheita de frutas com fartura. "Trouxe tudo", veio junto com a cisterna o resgate da dignidade, uma vez que o acesso à água, no quintal da casa, possibilitou, entre outros aspectos, a socialização das famílias em si e das famílias com a comunidade.

Com o consumo consciente, há água para diferentes finalidades durante o ano todo. Melhorou a qualidade da água e possibilitou o armazenamento da água de forma adequada. Permitiu a organização da rotina da casa. Vale destacar que, na comunidade de Caldeirãozinho, não há cisterna de calçadão, mas há previsão de projetos para a sua construção.

Os entraves eram a falta de água para o cozimento dos alimentos e higiene pessoal; falta de conscientização e de estrutura para coleta e armazenamento de água. Após o PIMC, o entrave passa ser a escassez de chuva. Mas o armazenamento d'água, no período de chuva, em geral, costuma garantir o período de estiagem. Entretanto é necessário que haja chuva, ainda que concentrada, em alguns períodos do ano.

Não foram constatados conflitos antes e depois da implantação do P1MC. Conforme relato dos entrevistados, não ocorreu nenhum tipo de conflito, mas um sentimento de realização e de satisfação. O P1MC não gerou conflitos, mas trouxe novas perspectivas de vida e dignidade para as famílias beneficiadas.

4.4.3 Opinião dos representantes da ASA na perspectiva da gestão e da execução

Antes do P1MC na região, a realidade era que uma boa parte das famílias bebia água de tanque, cacimba, açudes e, em alguns locais, córregos. Era uma água sem tratamento e contaminada, em geral, essa água era, também, utilizada pelos animais, o que contribuía para tornar a água inadequada para consumo humano, apesar de ter sido largamente utilizada pelas famílias. Nessa época o índice de verminose na região era elevado.

Na maior parte das comunidades, as mulheres buscavam água na cabeça, deslocavam-se até o rio mais próximo, tanques que é bebedouro de gados, lagoa, nascentes ou por carro pipa uma vez por semana que costumava carregar os tambores que eram distribuídos pela prefeitura nas comunidades rurais.

Esse quadro muda com a chegada do P1MC. As famílias passam a ter acesso à água de qualidade para o consumo humano, o que faz com que o índice de verminose reduza. Trata-se de uma água coletada da chuva, por meio das cisternas e tratada com hipoclorito de sódio ou água sanitária, de acordo com o treinamento dado às famílias, durante a fase inicial da instalação das cisternas de placas. O P1MC permitiu que o acesso à água passasse a ser descentralizado e próximo a casa de cada beneficiado.

O P1MC muda a realidade e melhora a qualidade de vida das pessoas nas comunidades rurais. De um acesso à água coletiva, as famílias passam a acessar água de qualidade coletada da chuva de suas próprias cisternas. Mas é importante ressaltar que as cisternas não garantem a água de qualidade, é preciso

a participação das famílias, nesse processo de mobilização social, proposto pelo próprio programa, portanto o programa não cuida somente da construção e entrega das cisternas, mas também promove um movimento de formação que gera o envolvimento das famílias.

A condição era de dificuldades, aquelas famílias que tinham um poder aquisitivo melhor possuíam, no máximo, uma bomba grande de plástico ou uma caixa com capacidade de armazenamento de 100 ou 200 litros de água para passar a semana. Uma parte das famílias nem mesmo tinha acesso à água de tanque. Com o surgimento de poços artesianos, a situação melhora um pouco, porém é uma água pouco adequada para consumo humano por se tratar de uma água salina, alguns poços, inclusive, foram condenados pela vigilância sanitária por causa de contaminantes. Mas, na ausência de opção, as famílias acabavam consumindo essa água. Nessa época o carro pipa era muito utilizado por muitas comunidades que utilizavam diferentes formas de improvisar o armazenamento da água.

O armazenamento da água era improvisado em tambores doados pela prefeitura. Eram tambores de ferro e já utilizados, esses tambores enferrujavam e comprometiam a qualidade da água. A necessidade de carro pipa para abastecer as comunidades reduz sobremaneira com a chegada do PIMC. Somente nos casos das famílias em que a gestão da água não ocorre de forma adequada faz-se uso do carro pipa para abastecer as cisternas. Ou em casos esporádicos em que as famílias gastam a água para outra finalidade que não seja beber e cozinhar. O fato é que, com a chegada das cisternas de placas, as famílias passam a contar com um sistema eficiente de armazenamento de água. A cisterna de placa passa a ser senão única, a principal fonte de armazenamento de água para beber e cozinhar das famílias beneficiadas.

A água das cisternas, em geral, é utilizada para beber e cozinhar. Mas há casos de famílias que utilizam para outra finalidade, conforme constatação

durante entrevista. A água coletada da chuva via cisterna de placa, em geral, é utilizada para beber e cozinhar para, aproximadamente, 95% das famílias entrevistadas. Esporadicamente o sindicato realiza um monitoramento visando manter a essência do projeto de formação e mobilização social alavancado pelo PIMC.

No caso do tratamento da água, era inexistente antes da construção das cisternas e, após o PIMC, ficou constatado que uma parcela das famílias realiza o tratamento da água de acordo com instruções dadas em treinamento. Mas há uma resistência muito grande porque o material utilizado altera o sabor da água. Porém, sempre que possível, o sindicato reforça a importância do tratamento e dos procedimentos necessários para combater micro-organismos indesejáveis. Há registros de que algumas famílias utilizam somente o filtro sem fazer o devido tratamento da água. Mas ocorreu uma melhora significativa, após o PIMC, há registros de melhora da saúde das famílias após o programa conforme relato do entrevistado.

O treinamento manda colocar uma dosagem adequada de cloro quando a caixa estiver cheia. Depois é recomendável deixá-la fechada por três dias seguidos. Após os três dias, o uso da água fica liberado, mas a orientação é de não deixar a caixa destampada, devendo abri-la somente para retirar a quantidade de água necessária naquele momento. Desse modo, as famílias passaram a contar com a informação necessária e uma infraestrutura adequada para acessar uma água de qualidade.

A infraestrutura, quando não era inexistente, era muito precária ou de acesso coletivo. O PIMC traz consigo uma estrutura adequada e que satisfaz as necessidades de água para beber e cozinhar durante o período de estiagem. A exceção refere-se à bomba de sucção d'água que está danificada em quase todas as casas dos entrevistados. Com isso, as famílias utilizam um balde específico para retirar água da cisterna. Mas o PIMC demarca uma forte melhoria na

infraestrutura de acesso à água por parte das famílias rurais. O P1 + 2 surgiu para elevar ainda mais esse nível de melhora estrutural.

O PIMC traz consigo não somente a infraestrutura de coleta d'água, mas também uma consciência da importância da coleta e armazenamento de água da chuva. Assim, algumas famílias começam a mover recursos privados para construir caixas para armazenar água. O próprio programa busca ampliar essa infraestrutura pelo P1 + 2.

Os materiais utilizados, em geral, eram improvisados e sem a adoção dos cuidados necessários, há registros de casos em que as famílias costumavam utilizar materiais contaminados com agrotóxicos. O PIMC envolve um processo de formação e mobilização social, então, é uma exigência do programa que haja o envolvimento das famílias, é importante que cada família faça a sua parte no processo. Tanto que, no processo de construção das cisternas, os pedreiros são pagos com os recursos do programa, mas os ajudantes eram responsabilidade das próprias famílias beneficiadas. Nesse sentido, o cuidado na higienização e escolha dos materiais (baldes, vassouras etc.) passa a ser uma responsabilidade, compactuada com o programa de cada família.

Segundo fala dos entrevistados, deveria haver um equipamento apropriado somente para manipular água da cisterna. Mas a melhor alternativa mesmo seria que as bombas voltassem a funcionar para evitar a manipulação da água abrindo e fechando a caixa sob o risco de contaminação da água. O próprio programa poderia prever uma revisão/correção da bomba, uma espécie de carência de tempo para averiguação e readequação do que não deu certo. Entretanto o trabalho se encerra na entrega das cisternas e, neste ato, encerra-se o termo de compromisso. É preciso que cada família cuide da manutenção de seus equipamentos.

Antes do PIMC não havia a preocupação com a manutenção da infraestrutura e materiais até mesmo porque, em geral, eram inexistentes ou

coletivos ou improvisados. O PIMC traz a consciência por meio do programa de formação e mobilização social da importância da realização da manutenção constante dos equipamentos e materiais utilizados, inclusive, da importância da realização da manutenção da própria cisterna, em caso, por exemplo, do surgimento de trincas e rachaduras em sua estrutura.

O recomendado é que cada família faça a manutenção de sua cisterna e equipamentos. As famílias que seguem a recomendação não têm tido maiores problemas, mas sempre há aquele percentual, mínimo, que não cumprem. Nesses casos, costuma ocorrer mais falhas ou danificações que podem comprometer a estrutura.

O Sindicato de Porteirinha, desde a sua criação em 1973, sempre esteve presente quanto a cumprir com seus compromissos regimentais. Mas as ações do sindicato ficavam restritas à busca pelos direitos previdenciários e trabalhistas de seus associados. Essa política prevalece até 1990. Em 1991, esse cenário sofre mudanças com a eleição de uma nova diretoria. Essa nova diretoria entra com uma nova visão de sindicato que, além de cumprir com as diligências da diretoria anterior, começa a buscar o fortalecimento da agricultura familiar oferecendo suporte ao homem nas suas atividades de campo. Altera a estrutura funcional do sindicato adotando uma diretoria colegiada em que cada um dos 20 diretores assume a responsabilidade de uma secretaria, como, por exemplo, diretor da secretaria de agricultura familiar, dos direitos previdenciários, da juventude, dos direitos da mulher, dentre outras.

O Sindicato de Porteirinha funcionava de modo semelhante a qualquer outro sindicato na região, mas o pensamento ganha um novo formato e o trabalhador rural passa a ser assessorado em toda a sua trajetória de vida no campo, isso como sindicalizado. O trabalhador associado passa a ter assistência técnica de campo. E, assim, o sindicato melhora sua estrutura de funcionamento.

A chegada do P1MC na região reforça esse novo cenário e o sindicato mantém sua nova lógica, agora, com o reforço do processo de formação e mobilização social alavancado pelo programa via princípios da ASA. Sua representatividade no campo fica mais evidenciada. Além da participação no P1MC, o sindicato buscou novos projetos e novas parcerias; é, também, o executor local do P1 + 2. O sindicato passa a funcionar como facilitador da vida das famílias no campo.

As comunidades não tinham uma preocupação em organizar o processo de acesso à água, ficavam muito restritas ao ambiente familiar. Mesmo no âmbito familiar não havia uma preocupação em controlar o modo de acesso à água e sua finalidade. Na verdade, a organização no acesso à água era inexistente antes do P1MC. Havia um projeto de recuperação de nascente, proposto pelo próprio sindicato, mas que não foi levado para a prática.

Com a vinda do P1MC, emerge uma consciência sobre o acesso e gasto da água. Surge um despertar coletivo acerca do assunto, um exemplo disso é que, nos locais aonde o P1MC não chegou, as famílias buscaram recursos pelo PRONAF Semiárido, para construir suas cisternas com o objetivo de guardar água da chuva, além de pressionar o poder público para abertura de poços artesianos conforme relato do entrevistado.

Não se falava em agenda antes do P1MC, era algo em que não se pensava. Após o P1MC surgem novas possibilidades e novas perspectivas na região. As pessoas começam a fazer questionamentos que antes estavam adormecidos, o programa provoca o debate na prática e as famílias se veem envolvidas e agora buscam mais respostas para suas cobranças. Daí começam a surgir novas agendas não somente no âmbito do armazenamento de água, mas também do acesso ao crédito, do acesso à reforma agrária. Isso gera um movimento de construção e de mudança dentro da comunidade e traz consigo o

segundo programa oriundo a partir do P1MC que é o P1 + 2 (programa uma terra e duas águas).

Segundo o entrevistado, na perspectiva da gestão, acordada com o governo, ficou direcionado o P1MC com o objetivo de coletar água da chuva para beber e cozinhar. Depois ficou entendido que essa água não seria suficiente, para fixar o homem no campo, então, surge o P1 + 2 ao qual o sindicato é executor desde 2008. Existe a previsão de alguns projetos para a região como a continuidade do P1 + 2; cisterna de escola (receber para educar); o cultivo de sementes crioulas. Todo esse movimento de mobilização promovido, juntamente com a chegada do P1MC, gera um ciclo de participação.

Durante a execução do P1MC, a participação era coletiva. Hoje essa participação nos assuntos que envolvem o acesso à água se restringe ao âmbito familiar. Mas, com o trabalho de formação e mobilização social proposto e executado pelo P1MC, ficou registrada uma necessidade de circulação da informação. Hoje, por exemplo, o sindicato leva informações diversas para as comunidades desde informações trabalhistas, previdenciárias, de campo, além das reuniões que são promovidas pelo sindicato em que o trabalhador rural é sempre convidado a participar.

De fato, o volume de informação foi mais intenso durante a construção das cisternas. Mas se mantém, em parte, após o P1MC. A informação hoje é circulada seja pelo acesso à internet na zona rural, seja por meio do sindicato, ou seja, pela própria família que busca por informação para responder aos seus questionamentos.

A partir do momento que há todo um trabalho de mobilização e capacitação, proposto pela ASA, com o trabalhador rural a comunicação passou a ser algo mais comum dentro das famílias e dessas famílias com a própria comunidade. O acesso à internet nas comunidades rurais contribui muito para intensificar esse nível de comunicação. Assim como a informação, a

comunicação, também, ocorre de modo direto e/ou indireto. Além do mais, o sindicato costuma convocar seus associados para reuniões e as famílias tendem a levantar suas questões visando encontrar respostas que resolvam seus problemas e, com isso, a comunicação, de algum modo, segue em frente. E com informação e comunicação surge a conscientização.

A conscientização sobre o uso da água já era presente por força da própria situação. A própria dificuldade no acesso à água torna essa consciência evidente conforme entrevista. Uma consciência que surge por força das próprias circunstâncias vivenciadas pelas famílias.

Esse nível de consciência no acesso, manejo e uso da água fica intensificado pelo movimento de formação e mobilização social do PIMC, mesmo as famílias, que não cumprem a risca as orientações repassadas, possuem a consciência claramente evidenciada. As famílias passam a conhecer um pouco mais a realidade e as dificuldades que envolvem o acesso à água, na zona rural, na atual conjuntura climática.

O PIMC trouxe melhorias para as comunidades como a melhora da qualidade de vida da mulher que, em geral, possuía a tarefa de buscar água para suprir as necessidades da casa; qualidade de vida; redução do quadro de verminose e, portanto, melhora na saúde; qualidade da alimentação; redução dos custos; qualidade dos alimentos, como hortaliças; agroecologia; P1 + 2 para 70% das famílias entrevistadas; infraestrutura; melhora do nível de conhecimento das famílias; acompanhamento e assistência técnica de campo.

Além das melhorias, o PIMC amenizou ou eliminou um conjunto de entraves como falta de infraestrutura adequada; falta de esclarecimentos; saúde comprometida. A chegada do PIMC favorece a vida no campo e o maior entrave passa a ser as condições climáticas adversas. Vale lembrar que, no Semiárido, não ocorre falta de chuva durante o ano, mas concentração dela, em alguns meses do ano, daí surge a necessidade de coletar e armazenar a água da chuva

para garantir o acesso nos períodos de seca. Vale destacar que o P1MC reduz, inclusive, os conflitos que eram gerados no acesso à água coletiva.

Há registros de conflitos no acesso à água coletiva no sentido de uma família desejar controlar a outra até mesmo no cultivo de hortaliças. Às vezes ou muitas vezes, o conflito era motivado sem os devidos fundamentos. Muitas das aguadas coletivas pertenciam à propriedade particular e, em períodos de grandes crises hídricas, o acesso coletivo ficava restrito e isso era, também, motivo de conflitos.

Mas os conflitos sempre existiram, inclusive, são eles que acabam promovendo a busca por melhores condições. O importante é manter os conflitos em níveis administráveis. O P1MC elimina esses conflitos porque traz uma independência para as famílias que passam a ter controle da água no quintal da sua casa. O conflito que pode acontecer é junto ao município, quando a família solicita o carro pipa, para encher a cisterna e, em caso demora ou do não atendimento, pode gerar algum tipo de insatisfação entre as partes.

Com a chegada do P1MC, melhorou muito o relacionamento das comunidades. As capacitações são coletivas, os trabalhos de mobilização são coletivos, as construções, também, são coletivas. Essas práticas reduzem muito as possibilidades de conflitos, porque, de algum modo, aproximam as pessoas que compartilham os mesmos problemas e suas causas.

4.4.4 Visão geral dos resultados de campo

A análise dos resultados das quatro comunidades rurais e dos representantes do Sindicato aponta uma melhora significativa na qualidade de vida das famílias beneficiadas. O modelo de avaliação de impacto, previsto no referencial teórico sobre avaliação de políticas públicas, permite aferir a amplitude que tiveram os resultados gerados a partir do P1MC tal como ocorre nesta discussão e resultados da pesquisa. E os aspectos estudados permitiram

identificar alguns critérios de avaliação que contribuem para a formação de uma visão mais aproximada dos benefícios que o P1MC trouxe para a região do município de Porteirinha. Esses critérios de avaliação, também, estão previstos na teoria que trata da avaliação de políticas públicas.

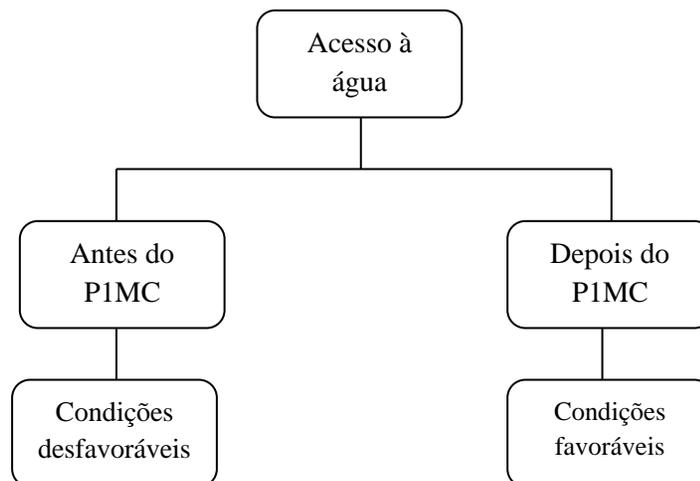
A análise das 24 entrevistas demonstra que o P1MC atingiu níveis satisfatórios dos critérios de avaliação como eficiência, de impacto e de satisfação do beneficiário. Ocorreu eficiência, quando o objetivo principal do programa era garantir o acesso à água, nos períodos de seca na região, mediante coleta d'água da chuva. O impacto ou efetividade do programa é identificado, quando o objetivo principal é alcançado, além de outros alcances de ordem subjetiva como, por exemplo, o resgate da dignidade das famílias beneficiadas conforme percepção durante as entrevistas. A satisfação dos beneficiários entrevistados é inegável, não ocorreu nenhuma manifestação contrária aos efeitos positivos do programa. Foi constatado, durante as entrevistas, um sentimento de pertencimento, um fazer parte de algo que termina sendo maior do que a própria coisa em si, no caso as cisternas de placas. Essas famílias não obtiveram apenas uma caixa d'água, mas obtiveram, inclusive, um avanço nos aspectos sociais. Quando essa "coisa" mais o que ela trouxe, permite não só a permanência das famílias no campo, mas também possibilita um ganho no relacionamento pessoal e interpessoal e isso representa melhorar o modo de viver dessas famílias. Desse modo, as cisternas de placas assumem um valor muito maior do que o seu próprio valor intrínseco, uma vez que agregam não somente valores objetivos, mas também valores subjetivos.

As cisternas de placas para coletar água da chuva, por meio do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), trouxeram uma representativa melhora para os aspectos elencados para as comunidades rurais pesquisadas. Os aspectos investigados na pesquisa foram: acesso à água, armazenamento da água, finalidade da água, tratamento da água, infraestrutura, materiais, manutenção,

representação, organização, agendas, participação, informação, comunicação, conscientização, melhorias, entraves e conflitos. A análise individualizada de cada um desses aspectos, respeitando os limites de cada comunidade e dos representantes do sindicato, conforme exposição acima, conduziu aos achados e à discussão geral que envolve a visão de todos entrevistados, incluindo a percepção do pesquisador.

O entendimento geral é de que o P1MC melhorou muito a realidade das famílias. Ocorreram mudanças positivas no acesso à água por parte das famílias beneficiadas a partir da implementação do P1MC na região. O acesso à água era um processo demorado e muito sofrido antes do P1MC, esse quadro muda com a instalação das cisternas uma vez que permite o acesso à água no quintal das casas das famílias beneficiadas. Mais do que o acesso à água, essas famílias se deparam com um resgate da dignidade. Isso traz, também, um resgate dos aspectos sociais quando essas famílias se veem envolvidas num projeto que nasceu dentro da comunidade, participando ativamente dos atos que envolveram cada passo desse projeto. Esse quadro de análise se mantém até mesmo nas localidades do Barreiro Grande e Furado do Padre que, depois da instalação das cisternas, foram beneficiadas com a água da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA). Ainda assim, o sentimento dessas comunidades não é diferente das outras duas comunidades, Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho, que não possuem a água da COPASA. A Figura 7 representa, de modo sumário, as condições de acesso à água, antes e depois do P1MC, na região estudada:

Figura 7 - Demonstração gráfica das condições de acesso à água.



Fonte: Elaboração da autora.

Observa-se, por meio da Figura 7, que as condições de acesso à água eram desfavoráveis antes do P1MC, com a chegada do programa essas condições passam a ser favoráveis. A análise demonstra que as famílias não possuíam recursos disponíveis para o armazenamento da água que, em geral, era improvisado, por exemplo, em tambores de ferro. O armazenamento d'água, quando existia, era precário e em recipientes com pouca capacidade de armazenamento. Com a instalação da cisterna de placa, tornou-se possível o armazenamento de 16.000 litros d'água, para beber e cozinhar, durante o ano. Constatou-se, ao longo das entrevistas, que uma boa parte das famílias beneficiadas com o P1MC foi, também, beneficiada com as cisternas de calçadão do P1 + 2 que significa uma terra e duas águas com capacidade de armazenamento de 50.000 litros para o plantio e a criação de animais. É importante destacar que a cisterna de calçadão do P1 + 2 é uma melhoria que surge após o P1MC, o programa melhora ainda mais a capacidade de armazenamento das famílias com a admissão do P1 + 2.

A finalidade da água do P1MC é beber e cozinhar, em geral, constatou-se, durante as entrevistas, que a água coletada da chuva pelas cisternas é utilizada para a sua verdadeira finalidade. Essa prática é adotada até mesmo nas comunidades que, atualmente, possuem água da COPASA. Mas sempre há um caso ou outro que acaba utilizando a água da cisterna para outra finalidade.

O P1MC representou um avanço no trato da água, antes do programa não se falava da importância do tratamento da água para preservar a saúde das famílias. Após o P1MC, de uma maneira geral, o tratamento da água é devidamente realizado, utilizando hipoclorito de sódio ou água sanitária, respeitando a proporção indicada no treinamento do programa. Todavia há algumas famílias que preferem não realizar o tratamento, para não alterar o gosto da água, mas reconhecem que a prática do tratamento é necessária para combater micro-organismos indesejáveis.

Antes das cisternas de placa, a infraestrutura era bastante precária, cenário que é modificado com a chegada do P1MC. Durante as entrevistas, foi possível verificar que a cisterna de placa e toda a estrutura que a envolve está em bom estado de conservação, exceto a bomba d'água que está danificada. Isso é constatado em, praticamente, todas as casas dos entrevistados, de acordo com os relatos a bomba foi danificada por excessiva exposição ao sol. O problema na bomba acaba requerendo a necessidade de balde, para retirar água da cisterna, o abre e fecha acaba comprometendo a qualidade da água. Mas, ainda assim, constata-se uma grande melhora quando se pensa em infraestrutura antes do P1MC.

Os materiais que eram utilizados no processo de acesso à água eram improvisados e sem a higienização necessária. Após o P1MC todos os equipamentos e materiais necessários são especificados e devidamente higienizados, inclusive, o balde que é utilizado para tirar água da cisterna. É de responsabilidade de cada família realizar a manutenção da sua cisterna e de toda

a estrutura em sua volta. É recomendado que a cisterna esteja sempre em uso (cheia d'água) sob o risco de rachaduras e trincas, conforme fala dos próprios entrevistados e orientação recebida pela unidade executora do programa, no caso o Sindicato.

O sindicato é sempre uma presença marcante dentro das comunidades, mas essa presença é ainda mais evidente após o programa. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais, atualmente, funciona como unidade gestora e executora do PIMC na região e faz-se constantemente presente, não somente para esta finalidade, mas também para outras finalidades que envolvem sua competência dentro dessas comunidades. De modo direto ou indireto, o Sindicato termina ditando o ritmo de organização do acesso à água, depois da entrega das cisternas às famílias, por ser uma figura que se faz presente durante a trajetória do trabalhador rural no campo.

Mas não foi identificado, no decorrer das entrevistas, nenhum tipo de organização no acesso à água antes do PIMC. Após o programa, o processo de organização, trato e acesso à água fica restrito ao âmbito familiar, não existe um planejamento que envolve a comunidade como um todo. Talvez porque antes o acesso à água era coletivo, depois do programa as famílias ganharam autonomia na coleta, trato e controle de sua água, o processo fica, então, individualizado.

O PIMC lança novos horizontes, porque traz consigo novas informações, portanto novos questionamentos, as famílias passam a buscar respostas para suas questões. O movimento de formação e mobilização social, proposto e alavancado pelo programa, promove uma agenda de construção e, ao mesmo tempo, de mudança dentro das comunidades. O debate, agora, não envolve somente o armazenamento de água, mas também o acesso ao crédito, o acesso à reforma agrária, ao P1 + 2. Isso provoca o surgimento de agendas, para a região, como a continuidade do P1 + 2 para as famílias que, ainda, não foram beneficiadas; a cisterna de escola (beber para educar); o cultivo da semente

crioula; busca pela resolução e legalização da água da mina que surgiu na serra das comunidades de Olhos D'água de Cima e Caldeirãozinho.

Esse movimento favorável, provocado pelo curso de mobilização social do programa, deixa uma luz acesa para as discussões que antes estavam adormecidas. O fluxo de participação, informação e comunicação no acesso à água era inexistente antes do PIMC. Depois da chegada do programa, esses aspectos ganham um impulso e as questões começam a surgir e ganhar força dentro do núcleo familiar. Durante a realização das entrevistas, foi constatado um nível significativo de participação, de informação e de comunicação das comunidades, no processo de construção das cisternas, envolvendo, inclusive, os pedreiros da própria comunidade o que culminou num sentimento de “fazer parte” de um processo que, também, pertence à comunidade. Assim, surge um nível de consciência nas comunidades que antes era latente.

As famílias mantinham um nível de consciência em relação ao uso da água mesmo antes do PIMC, pela grande dificuldade de acesso a ela. Após o PIMC, essa consciência fica, ainda, mais evidente entre as famílias beneficiadas, todos os aspectos elencados por esta pesquisa ganham um novo impulso, depois da construção das cisternas e isso não é diferente com a conscientização das famílias, no que se refere ao uso de um recurso que precisa ser estocado para enfrentar os períodos de escassez. Aprende-se a viver e a conviver com o Semiárido, esse trecho de entrevista diz “que a convivência com o Semiárido requer a estratégia de estoque: estoque da água, estoque da semente, estoque do alimento” (Entrevista da pesquisa, nº 23, 2016). De fato, as famílias compreendem a realidade de vida no Semiárido mineiro.

As melhorias trazidas pelo PIMC são bastante representativas, ele atendeu aspectos objetivos e, também, aspectos subjetivos que vão além do programa. As melhorias são: acesso à água de qualidade; qualidade de vida; redução da verminose e, portanto melhora na saúde; redução de custos;

qualidade dos alimentos; agroecologia, ou seja, a busca pela produção de alimentos sem agrotóxico; relacionamento pessoal e interpessoal; cisternas de calçadão para 70% das famílias entrevistadas; melhora na infraestrutura; melhora no nível de esclarecimentos dos beneficiados. Em destaque, um trecho de entrevista que dá ênfase a uma melhoria depois da construção das cisternas,

Era de toda vida sofrido, nós chegava até a carregar água lá do município de Mato Verde pra beber água aqui, não tinha água aqui. Aí o governo inventou esse negócio fez aí pra nós, foi um trem bacana que ele fez, foi uma coisa boa que o sindicato fez pra nós e a outra, a do calçadão (Entrevista da pesquisa n° 19, 2015).

A cisterna de calçadão, mencionada nessa entrevista, pertence ao programa P1 + 2, uma melhoria recebida por 70% das famílias beneficiadas com o P1MC. Diante desse quadro de melhorias geradas pelo P1MC, a pergunta que surge é: quais são os entraves vivenciados pelas famílias antes e após o programa?

Os entraves antes do P1MC eram as distâncias muito longas no acesso à água; escassez d'água; falta de equipamentos adequados para a coleta d'água; inexistência de uma estrutura adequada para o armazenamento d'água; falta de conhecimento e saúde comprometida. Com a chegada do P1MC esses entraves são amenizados.

Os conflitos eram provenientes do acesso restrito à água em ambientes coletivos. A falta de organização e controle acabava gerando certo desconforto entre as famílias. As famílias entrevistadas disseram não ter ocorrido conflitos antes ou depois do P1MC, com exceção da comunidade do Barreiro Grande, onde foram constatados conflitos políticos e religiosos. Entretanto as entrevistas com os representantes do Sindicato demonstram que o conflito sempre foi algo presente nas relações. De fato, o conflito surge até mesmo pela vontade de fazer mudanças, pela vontade de mudar a realidade instalada.

Em síntese, o PIMC é um programa que deu certo no município de Porteirinha, adotando um modelo processual de implementação *bottom-up*, em que o ritmo de trabalho e dos acontecimentos é ditado na base. O PIMC, hoje, na região do município de Porteirinha, representa um marco significativo entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento da realidade rural vivida pelas famílias beneficiadas com o programa. O PIMC surgiu, foi instalado e trouxe consigo outros elementos que permitiram a permanência do homem no campo de maneira digna. É preciso um trabalho coletivo e de envolvimento de todos, para a obtenção de resultados satisfatórios, o PIMC demonstra fortes indícios de que deu conta do recado.

De fato, o estudo do programa PIMC, nas áreas rurais do município de Porteirinha/MG, trouxe respostas para a questão proposta e possibilitou identificar elementos favoráveis para os beneficiários do programa. Além de atender ao objetivo principal, que é o de garantir o acesso à água nos períodos de seca na região semiárida, o PIMC trouxe outras melhorias. Notou-se, ainda, um avanço nos aspectos subjetivos como a melhora da autoestima das pessoas beneficiadas, conforme relato em uma das entrevistas, quando foi perguntado sobre as melhorias advindas com o programa.

Vixe! Ela trouxe tudo. Pra nós a água é tudo ué, nós não tinha, tinha que sofrer pra carregar, da primeira vez sufria, era né carote pra panhar água. Vixe, menina! Hoje não, hoje cê tem água pode beber toda hora (Entrevista da pesquisa nº 16, 2015).

É possível notar que a entrevistada expressa um sentimento de satisfação com a água que consegue armazenar, depois da cisterna, sua fala vai além do simples ter acesso à água, mas que o acesso a ela permite um acesso a “tudo”. Acredita-se que a análise crítica desses elementos pode gerar contribuições que

permitem apresentar sugestão para inovar ou influenciar, positivamente, a realidade contextualizada pelo tema desta pesquisa.

Mas, ainda, faz-se necessário um trabalho de manutenção dos princípios que regem o programa no sentido de buscar alinhar o comportamento dessas famílias no acesso, manejo e trato da água. Contudo o programa demonstra melhora sempre que ocorre um paralelo com o antes e o depois do PIMC. Em todo caso, um período de carência deveria ser previsto, no sentido de buscar ajustar os pontos que, inevitavelmente, acabam ficando desalinhados com as exigências do programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação das mudanças ocorridas no acesso à água no Semiárido mineiro a partir da implementação do PIMC foi positiva para os aspectos investigados nesta pesquisa. Para os aspectos investigados, levou-se em consideração o antes e o depois do PIMC. Os resultados da pesquisa apontam uma melhora significativa na qualidade de vida das famílias beneficiadas com o programa.

As famílias entrevistadas demonstram estarem satisfeitas com os resultados alcançados, após a construção das cisternas de placas, para coletar água da chuva para beber e cozinhar durante o ano. Além de atender os propósitos objetivos e subjetivos inerentes ao próprio programa, o PIMC trouxe melhorias que estavam além do programado inicialmente.

O PIMC traz consigo um ambiente fértil para os questionamentos e busca de respostas. As famílias passam a questionar e reivindicar novas oportunidades. A cisterna de placa, construída no âmbito do PIMC, abriu uma janela de possibilidades que ficou visível para todos os beneficiados. O programa de conscientização e mobilização social provocou discussões que, ainda, estão germinando dentro e fora das famílias beneficiadas. As famílias se viram envolvidas em um ambiente próprio e com perspectivas de presente e de futuro.

É necessário que haja uma flexibilização e aceitação da participação dos diferentes atores no processo de implementação de políticas públicas. Assim como é importante que se estabeleça uma relação de dependência e cooperação mútua entre esses atores, buscando a redução plena ou pelo menos parcial dos problemas de implementação.

Observa-se a importância do governo em promover uma reestruturação da burocracia pública com o objetivo de revisar e ajustar regulamentos, racionalizar e modernizar os procedimentos administrativos. Sobretudo, com o

objetivo de criar mecanismos, que permitam convergir os esforços e as ações dos diferentes atores da implementação de políticas públicas numa mesma direção. A parceria entre a ASA e o governo federal, apesar dos impasses enfrentados, conseguiu romper barreiras e alcançar o objetivo, proposto no Semiárido mineiro, conforme apontam os resultados de campo.

A multidisciplinaridade dentro das políticas públicas hoje é uma realidade cada vez mais presente e crescente, tudo parece convergir numa mesma direção, uma soma de esforços pode aumentar as chances de encontrar a melhor alternativa para as questões de ordem pública.

As políticas públicas, em geral, têm uma abrangência nacional ou estadual, mas devem adotar uma postura mais descentralizada, para atender as demandas, de acordo com cada local. É importante reforçar a consciência do cidadão para a adoção de um comportamento ativo na tomada de decisão das políticas públicas visando ao desenvolvimento dele próprio e do seu ambiente de convivência. Foi o que propôs a ASA com o seu programa de conscientização e mobilização social alavancado pelo PIMC.

É preciso que esse cidadão busque fortalecer-se junto com a sociedade onde vive e procure relacionar-se com seus iguais na busca por um crescimento local e coletivo. O cenário em que Estado e Sociedade possam se encontrar e unir forças rumo à emancipação do indivíduo pela educação que gera conhecimento é esperado e desejado por todos. Isso torna o indivíduo capaz de participar das decisões que podem melhorar sua vida e de sua região.

Enfim, observa-se que a democracia perde a sua verdadeira finalidade, quando o exercício da cidadania não é realizado em sua plenitude, não existe um Estado, que se afasta de seu povo, assim como não existe uma Sociedade que se afasta de seu Estado ou território. É preciso desenvolver uma consciência da participação do cidadão, na vida pública, tornando-se um ator ativo e elementar

em um processo que, de maneira cíclica, desemboca-se dentro da própria sociedade.

A vontade de resolver um problema social é superior às questões de ordem técnica ou política. Certamente, não faltam exemplos de que o desejo de fazer mudança para o bem coletivo não é uma utopia, mas uma realidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B.C.; PAULA, S.L. Política de esporte e lazer: a elaboração de um instrumento de avaliação. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37.,2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. 1 CD-ROM.

ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-39.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Carta de princípios da articulação no semiárido brasileiro**. 2000. Disponível em:<<http://www.aspan.org.br/riodbrasil/pt/documentos/carta-principios.htm>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Declaração do semiárido**. 1999. Disponível em:<<http://www.asabrasil.org.br>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Programa de formação e mobilização para a convivência com o semiárido: um milhão de cisternas rurais (P1MC)**. 199-. Mimeografado.

ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC):** programa de formação e mobilização social para a convivência com o semiárido. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=1150>. Acesso em: 10 set. 2013.

ASA MINAS. **Articulação no semiárido mineiro**. Disponível em:<<http://asaminas.blogspot.com.br/p/semiariado-mineiro.html>>. Acesso em: 10 set. 2013.

ASSIS, T. R. de P. **Sociedade civil, Estado e políticas públicas: reflexões a partir do programa um milhão de cisternas rurais (P1MC) no Estado de Minas Gerais**. 2009. 146p. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

BEHELAINÉ, C.H.; CKAGNAZAROFF, I.B. O por que as avaliações vão para a gaveta?:uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM

ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. 1 CD-ROM.

BRASIL. **Decreto Nº 7.535**, de 26 de julho de 2011. Água Para Todos. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm>. Acesso em: 10 set. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa Água Para Todos**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/agua-para-todos>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília, 2012. 238 p.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-124.

CARVALHO, M.L.; BARBOSA, T.R.G.C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. 1 CD-ROM.

CHACON, S. S. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 354 p.

COHEN, E.; FRANCO, R. Tipos de avaliação. In: _____. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 108-117.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 352 p.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, p.969-992, set./out. 2003.

DIAS, R. B.; COSTA, A. B. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. In: COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia social e políticas públicas**. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013. p.33-66.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS; ASSOCIAÇÃO DO PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS. **Anexo II do acordo de cooperação técnica e financeira celebrado em 31/05/2003**: programa de formação e mobilização social para a convivência com o semiárido: um milhão de cisternas rurais P1MC. FB-101/2003.

FERREIRA, P.A.; ALENCAR, E.; PEREIRA, J.R. Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENAPEGS, 2012. 1 CD-ROM.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 42, n. 1/2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GODOI, C. K. Perspectivas de análise do discurso nos estudos organizacionais. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 375-402.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 89-114.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 301-324.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZZI, E.(Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 61-88.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 328 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informações sobre os municípios**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 21 maio 2015.

LIMA, L.L.; ASCENZI, L. d'. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2012. 1 CD-ROM.

LINCOLN, P. O. C. L. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. da (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 347-374.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARQUES, E. Políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. de. (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p.23-46.

OLIVEIRA, M.; FREITAS, H. *Focus group*: Instrumentalizando o seu planejamento. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 325-346.

OLIVEIRA, V.E. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, V. (Org.). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP, 2013. p. 15-37.

PENA, R. F. A. **Desperdício de água**. Disponível em: <<http://brasilescola.uol.com.br/geografia/desperdicio-agua.htm>>. Acesso em: 3 maio 2016.

PIRES, R.R. Burocracias, gerentes e suas histórias de implementação: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C.A.P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012.p.182-220.

PONTES, C. A. A.; SCHRAMM, F. R. I. Bioética da proteção e papel do Estado: problemas morais no acesso desigual à água potável. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1319-1327, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. New York, 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/hdr2006_portuguese_summary.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

RAMOS, M.P.; SCHABBACH, L.M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

RODRIGUES, M. M. A. Estudos nas políticas públicas: modelos e conceitos. In: _____. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 27-53.

SERPA, S.M.H.; CALMON, P.C.D.P. Afinal de contas, por que avaliar?: resgatando o debate sobre utilização na avaliação de programas governamentais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. 1 CD-ROM.

SILVA, C.L.; BASSI, N.S.S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C.L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e preposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

SILVA, R. M. A. da. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PORTEIRINHA-MG. **Contato com a ASA em parceria com STR para informações sobre o P1MC**. Disponível em: <<http://strporteirinha.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 368-375, jul./dez. 2006.

VELLOSO, A. L. et al. **Ecorregiões:** propostas para o bioma caatinga. Recife: Associação Plantas do Nordeste; Instituto de Conservação Ambiental The Nature Conservancy do Brasil, 2002.76 f.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 287 p.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas**, Campinas, n. 5, p. 1-40, 1988.