

## **SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO SEMIÁRIDA BRASILEIRA: o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)**

**Thiago Rodrigo de Paula Assis**

Universidade Federal de Lavras (UFLV)

**15 SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO SEMIÁRIDA BRASILEIRA:** o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)

**Resumo:** O caminho pelo qual propostas emanadas da sociedade se convertem em políticas públicas é pouco estudado no Brasil. Assim, este artigo objetiva analisar o processo pelo qual o “Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)” se constitui em uma política pública voltada ao semiárido. Foca atenção às ações empreendidas pelas organizações que se juntam na Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) para acessar a agenda pública e conseguir apoio governamental para sua execução. Utiliza os enfoques da esfera pública, de Habermas e da “Agenda Setting”, de Kingdom (1984). Observa um processo de canalização do tema da convivência com o semiárido para a esfera pública. A partir daí as cisternas, como tecnologias simples, baratas e replicáveis ganham destaque, fazendo com que o programa acesse a agenda pública. Porém, as negociações para a construção do programa não são automáticas, ocorrendo pela articulação com atores técnicos e políticos, ao longo de diferentes governos.

**Palavras-chave:** Sociedade civil, esfera pública, agenda setting, políticas públicas, semiárido.

**CIVIL SOCIETY AND THE CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICIES IN BRAZILIAN SEMIARID REGION:** the case of Program One Million of Rural Cisterns

**Abstract:** The route by which the proposals from the society can be converted into public policies is little studied in Brazil. This article aims to analyze the process by which the “Program One Million of Rural Cisterns (P1MC)” constitutes a public policy to the Semi-arid. It draws attention to the actions undertaken by the organizations which built the Brazilian Semi-arid Articulation (ASA) to access public agenda and get government support for its execution. It utilizes the focuses of the public sphere, by Habermas and “Agenda Setting”, by Kingdom (1984). It observes a process for lead the theme of coexistence with the semi-arid to the public sphere. From then on the cisterns, considered as simple, cheap and repeatable technology, gain prominence, make the program access the public agenda. However, the negotiations for the construction of the program are not automatic, and occur by negotiating with technical and political actors, along different governments.

**Key words:** Civil society, public sphere, agenda setting, public policies, semi-arid.

Recebido em: 28.02.2012. Aprovado em: 19.03.2012.

## 1 INTRODUÇÃO

Após o processo de redemocratização do país, tem sido observado um movimento de aproximação entre instâncias do Estado e organizações da sociedade civil<sup>1</sup>. Como parte dele, percebe-se uma certa internalização do projeto democratizante proposto por essas organizações ao aparelho do Estado, e a disseminação de práticas diferenciadas, como os orçamentos participativos, a construção de conselhos e outros espaços públicos. (DAGNINO, 2004). Tais práticas têm contribuído para uma maior participação da sociedade na definição das políticas públicas e sua regulação.

Entretanto, além desse processo, tem sido observado também um maior envolvimento de organizações da sociedade civil na execução mesmo de alguns programas e políticas. Esse processo é visto sob diferentes ângulos, com opiniões favoráveis às contribuições que as organizações da sociedade trazem ao processo de execução, mas também com críticas, que atribuem a esse processo uma desoneração por parte do Estado.

O “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)” é um exemplo dessa atuação da sociedade civil na execução de políticas públicas. Elaborado e executado por iniciativa de mais de 700 organizações da sociedade civil que se congregam na Articulação do Semiárido Brasileiro - ASA, o P1MC teve início no ano de 2000. O programa é fruto do processo de consolidação por diversos setores da sociedade de uma proposta de Convivência com o Semiárido, em oposição às tradicionais políticas de Combate à Seca, e da inserção dessa proposta à esfera pública, tornando-a legítima. Busca a construção de um milhão de cisternas para coleta de água da chuva para consumo humano na região Semiárida<sup>2</sup> brasileira, abrangendo: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Ceará e Minas Gerais. Para sua execução, tem contado ao longo dos tempos com recursos do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, governos estaduais, e também com o apoio de instituições de caráter público ou privado, como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) e Ong's nacionais e internacionais.

Além da construção de cisternas, o P1MC propõe elementos como a capacitação das famílias envolvidas, e é tido como um gatilho para a mobilização social quanto ao tema da convivência, prevendo espaços de articulação nacional, estaduais e microrregionais. Até fevereiro de 2012 o P1MC construiu mais de 376 mil cisternas, em mais de mil municípios. Contando com uma média de 5 pessoas por família, o número de pessoas atendidas chega a cerca de 1,8 milhão.

Chama assim atenção o fato de um programa proposto e executado pela sociedade civil ter alcançado o apoio do poder público e atingir resultados tão significativos. Tal tema, o da ação de organizações da sociedade civil para a construção e execução de programas e políticas públicas, que atendam a demanda de públicos específicos, é ainda incipientemente desenvolvido. No entanto, tem implicações importantes para a discussão das políticas públicas no país.

Portanto, este artigo tem o objetivo de analisar as formas como o P1MC se constitui como uma política, focando atenção ao processo pelo qual as organizações que formam a ASA acessam a agenda pública e conseguem apoio governamental para a execução do programa. Para isso, são mobilizados dois aparatos teóricos principais. Um deles trata da teoria da esfera pública, de Habermas. O outro, da teoria da “agenda setting”, cunhada por Kingdon (1984). Analisada por autores como Viana (1988), Capella (2005) e Pinto (2008), a “agenda setting” tem sido considerada bastante interessante para pensar a formação da agenda e as políticas públicas no Brasil. Entretanto, como ressalta Pinto (2008), ainda existe o desafio de estabelecer diálogos entre ela e outras perspectivas teóricas e analisar sua utilidade nas análises empíricas. Este artigo busca contribuir para isso ao aplicar a teoria da “agenda setting” ao caso do P1MC.

Os dados utilizados foram recolhidos por meio de uma metodologia qualitativa. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas com base em questionários semiestruturados. Ao total foram entrevistados 32 atores ligados ao P1MC. Outras duas entrevistas foram realizadas com atores que possuíram uma atuação ativa na conformação do programa, mas que não integram mais a ASA. Além desses, entrevistou-se o gerente da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC)<sup>3</sup>, localizada em Recife, e a presidente da AP1MC, que é uma das coordenadoras executivas da ASA. Foram entrevistados ainda representantes do poder público federal, sendo 2 deles ligados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e um à Agência Nacional de Águas (ANA).

Também foi utilizada a análise documental, realizada com base em documentos produzidos pelo programa e por organismos estatais.

Além dessa introdução, o artigo apresenta outras 5 sessões, onde serão apresentados 1) o trabalho de construção da convivência com o semiárido como uma questão pública, 2) o processo de constituição da ASA e das cisternas como projeto, 3) a construção do P1MC enquanto política pública e 4) os caminhos de sua consolidação, terminando com 5) as considerações finais.

## 2 O COMBATE À SECA E A CONSTRUÇÃO DA CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO COMO UMA QUESTÃO PÚBLICA

O processo histórico de desenvolvimento da porção Semiárida brasileira é marcado por uma ação estatal autoritária, conhecida pela ênfase na construção de açudes, conjugada com ações emergenciais assistencialistas, como a distribuição de alimentos; pelo autoritarismo estatal na definição das alternativas a serem utilizadas para o combate à seca e; pela apropriação privada dos investimentos públicos por parte de oligarquias, gerando a concentração de poder econômico e político pelo controle do acesso à água e à terra<sup>4</sup>.

Paralelo a essa atuação autoritária que levou a um desenvolvimento conservador do Semiárido, marcado por uma forte exclusão de grande parte da população rural, foram sendo desenvolvidas diversas experiências buscando novas formas de atuação na realidade semiárida. Essas experiências, em sua maioria, foram apoiadas por organizações que passaram a experimentar e difundir tecnologias apropriadas à agricultura da região, e a fomentar discussões sobre a participação da população rural excluída nos processos de desenvolvimento. Além disso, fomentavam o debate sobre a necessidade de reconhecimento de seus direitos, e da maior democratização do seu acesso às políticas públicas<sup>5</sup>.

Segundo Sabourin (2005, p. 296), a maioria das organizações de agricultores e de trabalhadores rurais que se desenvolvem no Sertão Nordeste tem suas raízes no movimento sindical camponês (Ligas Camponesas do fim dos anos 1950, Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos anos 1970) ou nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (CEBs, nos anos 1960–80). Para esse autor (SABOURIN, 2005), a democratização dos anos 1980–90 favoreceu bastante a autonomia dessas organizações em relação aos partidos, Igreja e políticos locais.

Esse movimento se expande na década de 1990, com base na efervescência dos temas ligados ao meio ambiente, com uma grande riqueza de experiências e proposições. Cresce nesse contexto a ideia de que mais do que o combate à seca é necessária uma ação voltada à convivência com o ambiente semiárido. A necessidade de convivência já era observada anteriormente. Em 1982 a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias - EMBRAPA e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER haviam publicado o documento intitulado "Convivência do Homem com a Seca", que tinha como eixo central a construção de infraestruturas de captação e armazenamento de água, de pequeno porte, nas propriedades de pequenos agricultores, para o uso de acordo com cada situação particular.

Unindo essas contribuições de organizações da sociedade civil e movimentos populares, iniciativas de convivência com o semiárido vão sendo trabalhadas e aperfeiçoadas, e passam a propor orientações bastante diferenciadas daquelas observadas nas políticas de combate à seca. Em primeiro lugar, a proposta de convivência com o semiárido desloca 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 outro onde a intervenção é baseada no conhecimento e respeito às condições ambientais locais. 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<sup>6</sup>. No caso do Semiárido, existem especificidades que não se pode modificar, sendo necessário buscar alternativas para com elas conviver.

Em segundo lugar, a perspectiva da convivência com o semiárido traz uma mudança fundamental em relação ao sujeito da ação. Se nas grandes obras de combate à seca o ator central era o Estado, por meio de suas agências, ou a iniciativa privada por meio dos grandes empreendimentos com investimentos vultosos, nessa nova proposta o sujeito da convivência com o semiárido deixa de ser o aparato governamental, e passa a ser os moradores daquela região. Quando se fala especificamente do meio rural, esses moradores são constituídos por uma agricultura familiar que já há muitos anos vinha desenvolvendo esse exercício de convivência, e que possui diversas experiências a compartilhar com as instâncias governamentais. Além disso, a concepção da convivência com o semiárido incorpora a ideia da participação popular como instrumento contra a apropriação das políticas públicas pelas elites.

As diversas experiências desenvolvidas por essa agricultura familiar do Semiárido eram sistematizadas e estimuladas por um grande número de organizações, institucionalizadas principalmente na forma de organizações não-governamentais (ONGs), mas que, geralmente, atuavam em estreita consonância com outras iniciativas organizativas, como Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações Comunitárias, iniciativas ligadas às Igrejas católicas e evangélicas, entre outras<sup>7</sup>. Esse movimento contribuiu, assim, para a construção do que Costa (1997) denominou de espaços públicos primários<sup>8</sup>, ou seja, espaços onde grupos organizados empreendem discussões sobre temas considerados importantes para o seu dia a dia e onde podem trocar informações e construir diálogos com base em uma pauta mais estruturada. As discussões empreendidas nesses grupos são ainda disseminadas por redes de comunicação interpessoais, permitindo que determinados temas

passem gradualmente de uma percepção individual, privada, para uma concepção mais abrangente, construída sob uma perspectiva pública.

Além desses espaços públicos primários, as organizações envolvidas com esse movimento de legitimação de uma nova orientação em relação às políticas públicas voltadas ao Semiárido foram se articulando, e com base em diversas ações, contribuindo, também, para que as experiências desenvolvidas no âmbito local, no que Habermas chamou de “mundo da vida”, pudessem ser canalizadas para uma esfera pública, definida por Avritzer e Costa (2004, p. 705-706), como

uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos [...] [com] a possibilidade de uma ‘relação argumentativa crítica’ com a organização política, no lugar da participação direta.

Nessa linha, grupos organizados contribuiriam para a construção de uma esfera pública por meio de seus atos públicos, instrumentos de divulgação, relações públicas, entre outros. (COSTA, 1997).

Alguns elementos ilustrativos desse trabalho de construção de um debate público podem ser percebidos nas ações empreendidas por diversas organizações da sociedade civil do Semiárido, como sindicatos, associações, Igrejas, ONGs e cooperativas. A mais emblemática delas foi o ato público realizado em Recife em 1993, com a ocupação da sede da SUDENE, como consequência da seca de 1992/1993. Capitaneado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura -Contag, o movimento reivindicava providências em relação à seca e políticas públicas permanentes que garantissem um novo modelo de desenvolvimento, mais inclusivo, sustentável, e que permitisse alcançar a segurança alimentar e hídrica.

Essa mobilização foi também o gérmen para a constituição de diversos espaços coletivos de discussão pelas organizações da sociedade civil do Semiárido, como o Fórum Seca em Pernambuco; a Articulação no Semiárido Paraibano; o Fórum pela Vida no Semiárido no Ceará e no Piauí; o Forcampo, no Rio Grande do Norte e outras redes. (LOPES, 2007).

Outro espaço público fomentado pela sociedade civil do Nordeste brasileiro foi o Fórum Nordeste, com a participação de mais de 300 organizações do Semiárido. Esse fórum chega a apresentar uma proposta aos governos, intitulada “Ações permanentes para o desenvolvimento do nordeste semiárido”, que leva à proposição pelo governo federal do Projeto Áridas, que apresentava uma preocupação ambiental e com a qualidade de vida no Semiárido. (SILVA, 2006, p. 80).

### 3 A CRIAÇÃO DA ASA E AS CISTERNAS COMO PROJETO

O caráter de canalização de demandas para a esfera pública, realizado pelas organizações da sociedade civil do Semiárido, vai ser ressaltado, também, por ocasião da realização da III Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas (COP 3), ocorrida em 1999, em Recife-PE, em um contexto de seca na região.

Como era de costume, diversas organizações da sociedade civil realizam um Fórum Paralelo à COP 3, com o objetivo de estabelecer um espaço onde a sociedade organizada ligada ao Semiárido pudesse discutir, de forma mais participativa, propostas para lidar com a desertificação no Brasil, com ênfase no Semiárido. Participam desse espaço diversos segmentos sociais, entre eles, as Igrejas Católicas e Evangélicas, ONG's de desenvolvimento e ambientalistas, o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, movimentos sociais rurais e urbanos, Agências de Cooperação Nacionais e Internacionais, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Oxfam e DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social). (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2003)

Além de se traduzir em um espaço de interação e discussão argumentativa, durante esse Fórum avançam as discussões sobre a necessidade de uma articulação mais permanente das organizações da sociedade civil do Semiárido brasileiro. Criou-se então a “Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA)”, congregando diversas organizações da sociedade civil ali presentes. Como fruto dos debates empreendidos é publicada a “Declaração do Semiárido”, aproveitando o momento de debate, a atenção pública voltada à COP 3, e o contexto da seca, para dar maior destaque ao projeto de convivência com o semiárido.

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. Propunha-se a universalização do acesso à água para beber e cozinhar como demonstração de que tecnologias simples e baratas podiam ser elementos centrais de uma política de convivência com a seca. A conclusão era de que seria necessário um quarto dos dois bilhões de reais a serem gastos com ações emergenciais de combate à seca em 1998/1999, para universalizar o acesso à água a 6 milhões de pessoas que vivem no Semiárido brasileiro. (ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, 2007).

Percebe-se então um processo construído a longo prazo, onde as organizações ligadas ao desenvolvimento sustentável no Semiárido promovem uma publicização do tema da convivência

com o semiárido, fazendo com que esse tema passe da esfera particular para a esfera pública. Esse caráter público é confirmado quando se percebe que não é a vontade individual que constitui a fonte da legitimidade política do projeto de convivência com o semiárido, mas sim uma ação comunicativa que vai levar à formação da opinião e de uma vontade coletiva.

Nos termos de Habermas, é esse processo comunicativo, operado dentro da esfera pública, pelas organizações da sociedade civil, que estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos da articulação social cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática. (AVRITZER; COSTA, 2004). E, no caso da convivência com o semiárido, a legitimidade do projeto residia exatamente no fato de que ele era defendido pelas organizações da sociedade civil, a partir de um ancoramento social.

Entretanto, uma vez compreendido esse processo de publicização do tema da convivência com o semiárido realizado pelas organizações que se congregam na ASA, um questionamento torna-se presente: por que no âmbito de um projeto tão amplo de convivência com o semiárido as organizações engajadas na ASA, que possuíam uma vasta experiência de trabalho com os temas ligados ao desenvolvimento sustentável, à agroecologia e ao meio ambiente definiram por empreender um programa apoiado centralmente na tecnologia de construção de cisternas para captação de água da chuva?

Segundo Malvezzi (2007), a experiência de construção em maior escala de cisternas de placa iniciou-se no norte da Bahia, no início da década de 1990, no município de Campo Alegre de Lourdes. Os efeitos da demonstração para o fornecimento de água de qualidade para beber, na diminuição do trabalho para a busca de água, principalmente feminino, e no aumento da autoestima dos beneficiários levaram à expansão da experiência para outras paróquias. No ano de 1997 a Diocese de Juazeiro, em parceria com outras organizações, encampa um projeto diocesano, com recursos de cerca de R\$ 600.000,00, chamado "Adote uma cisterna: até 2004, nenhuma família sem água".

Declaração de um Coordenador da ASA pelo estado de Pernambuco, em matéria divulgada pela própria Articulação, traz alguns elementos sobre o processo de construção de cisternas empreendida antes da constituição da ASA e da importância atribuída a ele:

[...] a gente tinha a clareza de que a água de beber e cozinhar era uma questão central. Então, qual era a experiência que a gente tinha acumulado individualmente, cada organização? Era a cisterna. (LOPES, 2007, p. 2).

Durante a COP 3, os representantes da sociedade civil realizaram uma demonstração do sistema de captação de água da chuva pelas cisternas de placa. Segundo depoimento de entrevistados nessa pesquisa, o ministro do Meio Ambiente, que visitou o fórum paralelo, teria se interessado pelas cisternas e se disposto então a apoiar um projeto de construção.

As cisternas surgem então como um elemento de destaque na política de convivência com o semiárido proposta pela ASA. O mesmo coordenador da ASA citado anteriormente, ao falar sobre a construção do P1MC afirma:

[...] a gente precisava, além da Declaração do Semiárido, apresentar uma saída mais concreta, algo que tocasse fundo na necessidade da população da região. Então, surgiu a idéia de fazermos um milhão de cisternas no Semiárido. (LOPES, 2007, p. 2).

Um dos grandes méritos da tecnologia de armazenamento de água via cisternas de placa para coleta de água da chuva era seu baixo custo, fácil replicação e seu potencial para amenização da falta de água no Semiárido de todo o país. A cisterna era proposta ainda como forma de fornecer água para o consumo humano. A ideia era dar prioridade à água para consumo e, depois, à água para produção. O argumento era bom, pois tocava numa necessidade primária.

Mas se as organizações que se juntam na ASA tinham no P1MC uma possibilidade concreta de ação, que traria benefícios à população, impulsionaria e daria visibilidade à articulação e às ações de convivência com o semiárido, cabe esclarecer como se deram as negociações para que esse projeto acessasse a agenda governamental, viesse a merecer financiamento e posteriormente se tornasse uma política pública.

#### 4 O PROCESSO DE LEGITIMAÇÃO DO P1MC COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

Um autor que traz contribuições importantes para pensar o processo de formulação de políticas públicas é Kingdom (1984). Os apontamentos aqui colocados se baseiam nos trabalhos de Viana (1988) e Capella (2005) sobre as teorizações desse autor. Segundo Kingdom (apud VIANA, 1988), o processo de decisão sobre políticas públicas se dá em 4 momentos: 1) o da elaboração da agenda, 2) o da especificação de alternativas, 3) o da escolha de uma alternativa e 4) o da implementação da decisão.

Esse autor nos chama a atenção para a importância de entender porque alguns problemas são colocados na Agenda e outros não, e porque algumas alternativas são escolhidas, e outras não.

Esse é um ponto interessante, visto que diversas demandas nunca se transformam em política e que a ausência de política em muitos casos é uma forma de política pública<sup>9</sup>.

Para o autor, existe uma Agenda Sistêmica (não governamental) e uma Agenda Governamental. Um problema sairia da agenda sistêmica e entraria na agenda governamental por meio da ocorrência de eventos dramáticos ou crises que levassem a essa ação, ou pela existência de indicadores de sua importância, ou ainda pela acumulação de informações e experiência por parte de especialistas que justificassem essa necessidade. Entretanto, por si só, esses assuntos não chegariam a ter status de Agenda Governamental. Isso aconteceria quando uma ideia se mostrasse factível tecnicamente, aceitável dentro dos valores dos especialistas, passasse pelo critério do público e formasse consenso. Esse consenso dentro da arena política seria obtido por meio da barganha. Tal fato ocorreria por meio de “Janelas Políticas” ou “Janelas do Processo Político” (mudanças nas correlações de força política).

Dessa forma, a elaboração da Agenda e a escolha de Alternativas para a elaboração de políticas públicas se dariam por meio de três processos (streams): 1) o reconhecimento dos problemas 2) a formação de propostas e 3) discussões políticas. Esses processos são relativamente independentes, e quando ocorresse sua confluência, um assunto acessaria a agenda.

Esse processo descrito pela teoria política encontra diversas críticas, primeiro por acreditar num suposto consenso, e depois, por subestimar a atuação das disputas de poder dentro do Estado. Também se sabe que determinados assuntos não acessam a agenda governamental devido à sua necessidade, mas devido à capacidade política de quem os defende.

Entretanto, ele traz elementos interessantes, pois permite pensar que além das disputas de poder, pode haver diálogos, e alternativas podem também ser colocadas em pauta por sua adequação a determinada demanda, e não somente porque beneficiaria politicamente determinado setor ou grupo de interesse.

Nessa linha, nota-se que o P1MC reúne diversos elementos que se identificam às teorizações de Kingdom sobre os processos de mudança na agenda governamental. Segundo Capella (2005), o autor faz uma diferenciação entre questões e problemas. Questões são situações sociais para as quais as pessoas dirigem atenção, mas que não chegam a despertar uma ação a seu respeito. Quando isso acontece, uma questão passa a ser um problema. Como existem diversas questões, sua transformação em problema depende de chamar a atenção governamental. Isso ocorreria por meio de três processos:

1- pelo surgimento de crises e símbolos, ou seja, eventos de grande magnitude que concentram a atenção num determinado assunto e reforçam a percepção sobre determinado problema. Assim, é bastante significativo o fato de que o P1MC começa a ser negociado no contexto de uma grande seca no Nordeste, ocorrida nos anos de 1998/1999. Segundo Diniz (2007), essa seca vinha sendo considerada a pior do século, a ponto de que na COP3 representantes do governo conclamavam a criação de um fundo para financiamento de ações de combate aos efeitos da desertificação.

2- pela existência de indicadores que reunidos apontam para a existência de uma questão, como os custos de um programa, taxas de mortalidade, evolução no déficit público, etc, que revelam dados quantitativos capazes de mostrar que uma situação precisa de atenção. No contexto onde se discutia o P1MC os dados sobre o combate à seca eram alarmantes. Na seca ocorrida em 1992/1993, foram alistadas para as frentes de emergência do governo federal cerca de 2,1 milhões de pessoas. Na de 1998/1999, que estava ocorrendo, estavam sendo distribuídas 3 milhões de cestas básicas por mês (Silva, 2006). Trabalhos realizados por instituições como a Embrapa mostravam que na época da seca uma família com cinco pessoas despendia uma média mensal de três dias-homem para obter água; outras cinco semanas por ano de trabalho eram perdidas em decorrência de diarreias contraídas pelo consumo de águas contaminadas. O Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef alertava, a partir de dados do Ministério da Saúde, para o fato de que, a cada quatro crianças que morriam na região, uma era vítima de diarreia, causada entre outros motivos pelo do consumo de água de má qualidade. (ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

3- pelo retorno (feedback) de programas em desenvolvimento no governo, como monitoramento de gastos, cumprimento de metas, reclamações de servidores ou cidadãos. No caso do P1MC as políticas contra a seca implementadas até então não traziam resultados positivos. A própria Declaração do Semiárido trazia dados sobre esses programas: gastariam dois bilhões de reais em ações emergenciais em um ano e meio, com pouca ou nenhuma perspectiva de resolução definitiva dos problemas. Comunidades passavam sede à beira de grandes açudes, mostrando severas limitações dos programas de combate à seca.

Mas, mesmo que indicadores, crises e o retorno dos programas indiquem a existência de um tema que mereça atenção, isso não significa que ele irá se transformar em um problema. Conforme enfatiza Capella (2005), problemas são construções sociais, envolvendo interpretação. A ASA desempenha esse papel de construir um problema quando chama a atenção para a necessidade de convivência com o

semiárido e capitaliza o interesse governamental quanto à água da chuva, tendo realizado, inclusive, uma demonstração da cisterna de placa durante a COP3.

Um segundo fluxo que contribuiria para a entrada de um tema na agenda pública é o da elaboração de soluções ou alternativas. Existiriam, segundo Kingdom (apud CAPELLA, 2005), um conjunto de ideias de alternativas e soluções para um problema. Ao longo dos tempos algumas seriam melhoradas, combinadas, descartadas, e outras prevaleceriam. Nesse caldo, as ideias viáveis do ponto de vista técnico e com custos toleráveis geralmente se sobressairiam, assim como aquelas que representam ideias compartilhadas, possuem aceitação dos públicos e dos formuladores de políticas<sup>10</sup>.

Dessa forma, de um grande número de alternativas, apenas algumas poucas vão ser levadas à consideração dos tomadores de decisão. Cabe lembrar aqui que, no caso do P1MC, as organizações da ASA tratam de capitalizar a percepção quanto à validade do problema, e também quanto à validade da tecnologia, mostrando ao Ministro acúmulo na execução das cisternas, com viabilidade técnica, baixo custo, grande aceitação e resultados positivos em relação ao fornecimento de água para beber. Dentre diversas outras, destaca-se a tecnologia da cisterna.

Um terceiro fluxo seria o da política propriamente dita. Para o autor, o fluxo político tem sua própria dinâmica, independente do reconhecimento de problemas e alternativas. Aqui se tem o entendimento de que diferentemente do processo de escolha de soluções, que se dá pela persuasão e pela difusão de ideias, as coalizões resultam da barganha e da negociação política.

Kingdom (1984) ressalta três elementos relevantes do fluxo político que contribuem para que um problema entre para a agenda. O primeiro é o “clima” propício para se tratar de determinados assuntos, o que pode fazer com que tomadores de decisão se sintam atraídos a tratar de certas questões e desestimulados a enfrentar outras. O clima aqui é o político e da opinião pública, determinado pela pressão de grupos, do legislativo e agências administrativas, processo eleitoral, movimentos sociais, opinião pública, etc. Observa-se que tratar do tema da água em tempos de seca parece, sem trocadilhos, o clima ideal.

O segundo diz respeito à atuação de grupos de interesse e grupos organizados que disputam seus projetos na arena política. Temas que geram maior conflito entre esses grupos podem ser menos atrativos aos tomadores de decisão que aqueles que agregam maior consenso, o que não significa, entretanto, que temas que estão em disputa não venham a ser tratados.

Um terceiro elemento seriam as mudanças no governo, substituição de gestores, dos membros do congresso e do executivo, etc. Essas mudanças podem potencializar a entrada de determinados itens na agenda e bloquear outras. O início de um novo governo e as mudanças no clima político nacional seriam os fatores que mais contribuiriam para mudanças na agenda.

Em determinados momentos, chamados de janelas políticas, essas três correntes se uniriam, determinando que certos temas entrassem na agenda. Entretanto, a definição dos problemas e a política é que seriam os determinantes dessa entrada. As soluções fariam parte desse processo, mas chegariam à agenda quando problemas ou demandas políticas gerassem oportunidades para essa ideia.

Em relação aos atores que participam do processo de definição da agenda, Kingdom (1984) atribui ao presidente a maior capacidade de inserção de temas à agenda, tendo em vista que possui recursos institucionais (poder de nomeação de cargos chave no processo político e poder de veto), recursos organizacionais e de comando da atenção pública. Além do presidente, os ministros e o alto escalão da burocracia também teriam poder de influência na agenda. Atores do poder legislativo, como senadores e deputados teriam também influência e seriam um dos poucos atores que atuariam na definição da agenda e escolha de alternativas. Isso se deveria à sua atividade legislativa e destaque frente à opinião pública.

Ao analisar a trajetória do P1MC até se tornar uma política pública, percebe-se diversos elementos da teoria de Kingdom. 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 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 as cisternas de placa como uma alternativa, o Ministro do Meio Ambiente. No documento “Base para Discussão do P1MC” (ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO, [19--]) o histórico do programa conta que o ministro teria assumido publicamente a disposição de “batalhar” por recursos para a realização dessa proposta.

O que fica claro nesse caso é que as cisternas não surgem como uma ação por si. Elas surgem como alternativa a um problema que foi colocado em evidência, o da seca, da falta de água e da necessidade de convivência com o semiárido. Mas, cabe ressaltar que o que se negocia inicialmente e que vem a receber apoio por parte do Ministério do Meio Ambiente não é um programa para construção de um milhão de cisternas. O que se negocia é a

construção de 500 cisternas, com recursos de cerca de R\$ 500.000,00, valor que representa 0,025% do que seria investido em ações emergenciais contra a seca nos anos de 1998 e 1999 e 0,1% do que era considerado necessário para construir 1 milhão de cisternas.

Portanto, o reconhecimento ao P1MC não ocorre de maneira absoluta. Ao longo do tempo diversas negociações vão sendo realizadas, como veremos a seguir.

## 5 A CONSOLIDAÇÃO DO P1MC

Após a COP 3, a ASA elabora um anteprojeto visando garantir a construção coletiva do P1MC. Com base nele, firma-se o já citado convênio com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), ainda em 2000, visando a construção de 500 cisternas, de forma experimental e a elaboração de um projeto executivo para o P1MC. (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2003).

A cisterna de número 0000001 do P1MC é inaugurada em novembro de 2000, na comunidade de Lagoa Grande, em Sobradinho, na Bahia. O evento conta com a presença do Ministro do Meio Ambiente e é revestido por um simbolismo expressivo. A primeira família beneficiada pelo programa havia sido desalojada pela construção da barragem de Sobradinho, no rio São Francisco. Da comunidade original, onde bebiam água às margens do rio, fora deslocada para uma comunidade com uma escassez aguda. A inauguração acontecia, assim, para a alegria de uma família prejudicada por um projeto público, que passava sede, embora próxima a um grande açude. O evento teria reforçado o entusiasmo do Ministro em relação ao programa.

Paralelamente, diversas outras articulações políticas foram sendo construídas, inclusive com organismos multilaterais. Mas o financiamento para as futuras ações acaba se consolidando por meio da jovem Agência Nacional de Águas - ANA, criada em meados do ano 2000. Segundo declaração de um dos entrevistados, o envolvimento da ANA teria ocorrido a partir da indicação pelo MMA, que não possuía recursos para o financiamento de novas cisternas. À época, o presidente da agência teria sido contra o apoio e o desenvolvimento do programa pela ANA. Entretanto, um dos diretores e alguns membros do quadro técnico da instituição apoiavam a iniciativa. Dessa forma, por meio de articulações políticas e técnicas firmam o convênio com a ANA. Além das articulações políticas, a situação emergencial também teria favorecido as negociações. No contexto onde ocorria uma nova seca, o governo federal tinha pressa em iniciar novas construções de cisternas.

Elabora-se então a proposta de um projeto de transição, chamado de P1MC-T, que é considerado o "ponto de partida" do P1MC. Isso porque dessa

vez o projeto negociado junto à ANA já previa todos os elementos que se pretendia incorporar ao P1MC (construção de cisternas, capacitação, comunicação, mobilização social) e trazia o objetivo de construção de 12.400 cisternas, sendo 11.400 com recursos governamentais, e outras 1.000 como contrapartidas das organizações integrantes da ASA. Segundo conta uma das coordenadoras entrevistadas, a ASA recebe uma avaliação muito positiva, tanto do projeto piloto do MMA, quanto da experiência desenvolvida junto com a ANA.

Em 2002, a Articulação constitui a "Associação Projeto Um Milhão de Cisternas" (AP1MC), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Se até então para ser executado, uma organização pertencente à ASA deveria assumir os convênios frente ao Estado, agora existia uma organização específica para esse fim. Uma forma de organização preconizada pelo Estado para facilitar a realização de termos de parceria junto às organizações da sociedade civil.

Apesar de todo o êxito, o P1MC tinha até esse momento um projeto delineado, com a construção de cerca de 14 mil cisternas, num contexto de transição no governo federal, com a eleição do presidente Lula. Visando então dar continuidade ao programa, a ASA empreende diversas articulações e são realizadas reuniões com gestores governamentais buscando conseguir que o P1MC fosse "recomendado" ao governo vindouro.

Conforme contou um dos entrevistados, a constatação era de que para construir um milhão de cisternas havia a necessidade de uma articulação política mais forte, que extrapolasse o ministério. Iniciaram então articulações procurando chegar até o presidente da República. Um dos caminhos utilizados para isso foi o contato, com um bispo, que teria então conseguido uma reunião com o vice-presidente da República. A reunião teria ocorrido na casa do vice-presidente, em Recife. Ele teria se disposto a conversar com o presidente da República para que realizassem uma audiência visando conseguir apoio ao programa. Com base nessa articulação conseguem a audiência com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que se compromete a envidar esforços para que a continuidade ocorresse.

Percebe-se então todo um processo de articulação política para evitar que, como muitos outros programas, o P1MC terminasse "bruscamente" ou sofresse atrasos até a conquista de espaço dentro da nova gestão.

Com 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. A execução das mais de 12 mil cisternas no convênio com a ANA, e a parceria estabelecida com o Banco Mundial para desenvolver um programa de gestão e avaliação



público – o SIGA -, disponível on line para consulta, trazendo transparência para a execução física e financeira do P1MC, ajudavam a dar credibilidade ao programa. Se um dos grandes traumas da parceria entre as organizações da sociedade civil e Estado é o desvio de recursos, a existência de um programa com as características do SIGA ajudava no controle e publicidade do P1MC.

Como fruto dessas articulações, a ASA é chamada a apresentar o programa junto ao Ministério Extraordinário do Combate à Fome e Segurança Alimentar - MESA. Nesse contexto de emergência da segurança alimentar como um tema prioritário no governo Lula, com a criação do Programa Fome Zero, o Semiárido e a questão da qualidade da água adquirem atenção especial. Isso traz benefícios ao programa, tendo em vista que o Programa Fome Zero, enquanto política de destaque, coloca questões prioritárias à agenda do governo.

Dos resultados das negociações constrói-se o primeiro termo de parceria assinado em 2003 com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, prevendo um volume inicial de 32 milhões de reais, para a construção de 22.040 cisternas. Agora o P1MC deixa de ser uma ação isolada apoiada pela ANA, para figurar como um programa no âmbito da política de maior destaque do governo federal. Após quase quatro anos do início de sua construção, o P1MC firma-se como uma política pública substancial, na qual seriam investidos, nos quatro anos de vigência do termo de parceria, 225 milhões de reais. Em 2005 é criada a ação “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”, inserida no Programa de Acesso à Alimentação, por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA<sup>11</sup>. Em 2008, a AP1MC foi apontada pela ONG Contas Abertas, como a terceira organização que mais recebeu recursos governamentais, num total de R\$ 92.207.910,01.

Ao longo dos tempos, além do financiamento acima apontado, o programa tem contado com recursos de outras instâncias públicas, como o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (Fhidro). Conta também com o apoio de diversas organizações não governamentais, nacionais e internacionais, como Coordenadoria Ecumênica de Serviço - CESE, Cáritas, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Paulista, OXFAN, Fundação Konrad Adenauer, Catholic Relief Services e Misereor. (SOUZA, 2005). Mas o grande financiador do P1MC permanece sendo o governo federal. O que se percebe, entretanto, é que essa consolidação não significa uma garantia da perenidade do programa. Ao longo dos anos de execução do P1MC, a ASA tem empreendido negociações constantes junto aos representantes estatais. Apesar disso, em alguns casos ocorreram descontinuidades na implementação, com paradas que chegaram a um período de 5 meses.

## 6 CONCLUSÃO

Percebe-se a partir de todo o exposto que a constituição do P1MC enquanto uma política pública é fruto de uma caminhada onde atuaram diversos fatores. O processo de desenvolvimento da região Semiárida do país, apesar de marcado por uma ação estatal concentradora de terra, água e poder político, gera também uma riqueza de organizações ligadas à agricultura familiar, que desenvolvem iniciativas diversas para lidar com o ambiente semiárido. Essas organizações da sociedade civil desencadeiam um processo de publicização em relação às secas e à necessidade de atenção governamental a um modelo mais justo e sustentável de desenvolvimento, por meio do rompimento da lógica de combate à seca, e o estímulo a um projeto de convivência com o semiárido. Canalizando demandas do mundo da vida para a esfera pública, essas organizações, ancoradas e amparadas pela legitimidade de anos de trabalhos junto às populações rurais no Semiárido e pelas diversas experiências desenvolvidas, conseguem durante a COP3 desencadear um processo de articulação e de proposição de uma política pública.

Mas, uma vez que o tema da convivência com o semiárido acessa a esfera pública e adquire legitimidade, ainda são necessárias diversas outras articulações. As cisternas, enquanto uma tecnologia social utilizada e de eficiência reconhecida para o fornecimento de água para consumo humano surgem nesse contexto como uma alternativa sedutora, por sua simplicidade técnica, seu baixo custo, e seus resultados cativantes de modificar a escassez por meio do aproveitamento de algo que antes se esvaía, a chuva. Esses elementos chamam a atenção também do poder público, por meio de um representante com grande poder de inserção de temas à agenda governamental, um ministro de Estado.

O P1MC se inicia como um pequeno projeto, com o apoio do MMA e sua transformação em política pública não é automática. Para isso, as organizações que conformam a ASA empenham seu prestígio e estabelecem várias articulações, com atores de perfis diversos e em diferentes governos. Além do ministro, diretores e técnicos de agências, representantes de organizações multilaterais, assessores de governo e até o vice-presidente são mobilizados. A iniciativa privada também ajuda a compor esse cenário, até a consecução do apoio pelo MESA e a criação da ação “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”, na LOA 2005.

Porém, outros projetos, podem percorrer caminhos distintos. Assim, o que pode ser apreendido da pesquisa sobre o P1MC é que o caminho para a institucionalização de políticas públicas pela sociedade civil não é claro. Ou seja,

não existe um único nem um melhor caminho a ser percorrido por organizações que queiram transformar demandas em políticas públicas. Não é nem pelas eleições, nem pelos contatos com os partidos, nem com parlamentares, nem com técnicos, nem com membros do executivo que se dá esse caminho. Na verdade ele poderia ser construído no contato com qualquer um ou vários desses atores e vias. Seu início com certeza se dá nos espaços públicos, no processo de articulação, discussão e legitimação de demandas para entrada na agenda pública. Mas, a partir daí, o caminho é incerto e construído na particularidade.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M.C. de. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 1987. 120 p.
- ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. **Declaração do Semiárido**. Disponível em: <[www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)>. Acesso em: 25 junho de 2007.
- \_\_\_\_\_. Documento base para discussão do **P1MC**. [19--]. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Programa Um Milhão de Cisternas para as Famílias no Semiárido. **P1MC**: projeto de transição. Recife, jun. 2001. Mimeo.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004, p. 703-728.
- Bachrach, P.; Baratz, M. S. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, Washington, v. 56, p. 947-952, 1962.
- CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais ...** Caxambu: ANPOCS, 2005.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Economica, 2000.
- COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- DINIZ, Paulo C. O. **Da experimentação social ao experimentalismo Institucional**: trajetória de relações entre Estado e sociedade Civil: experiências no Semiárido. 2007. 230 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2007.
- GRYBOWSKY, Cândido. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis: Vozes/FASE, 1987.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 1984.
- LAFER, B.M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. 187 p.
- LOPES, Fabiana. **Do combate à seca à convivência como semiárido**. Portal Diaconia. 2007. Disponível em: <<http://www.diaconia.org.br/index.php?option=comcontent&task=view&id=532&Itemid=193>>. Acesso em: 25 jan. 2009.
- MALVEZZI, Roberto. **Semiárido**: uma visão holística. Brasília: Confea, 2007. 140 p.
- MEDEIROS, Leonilde S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.
- MIGLIOLI, J. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PINTO, Isabela C. de M. Mudanças na Política: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.
- SABOURIN, Eric, et. al. O reconhecimento público dos atores coletivos da agricultura familiar do nordeste. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 293-306, maio/ago. 2005
- SEMINÁRIO NACIONAL PAPEL E INSERÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Academia Brasileira de Ciências, 2003.
- SILVA, Roberto M. A. da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

\_\_\_\_\_, Jerônimo R. A Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL COEP, 1., 2005, Maceió. **Anais...** Maceió: COEP, 2005. Disponível em: <<http://www.coepbrasil.org.br/seminario/documentos/p-jeronimo.html>>. Acesso em: 30 de abril de 2008.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas**, Campinas, n. 5, 1988.

#### NOTAS

1. Para o desenvolvimento desse trabalho, utiliza-se como conceito de sociedade civil aquele cunhado por Cohen e Arato (2000), para os quais a sociedade civil é formada por iniciativas associativas que agem segundo uma lógica comunicativa e que se diferenciam da sociedade política (formada pelos partidos, instâncias e representantes políticos), da sociedade econômica (formada pelas empresas) e da sociedade em geral (a esfera da vida onde se encontram as famílias, as relações sociais, etc).
2. Inicialmente o programa atuou também nos estados do Maranhão e Espírito Santo.
3. A AP1MC é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) criada pela ASA para representar a articulação nos repasses de recursos pelo governo federal.
4. Uma interpretação sobre esse processo de intervenção governamental é feita por Silva (2006).
5. Sobre esse caráter das experiências organizativas desenvolvida pelos camponeses ver Grybowsky (1987) e Medeiros (1989).
6. Sobre a experiência de planejamento autoritário no Brasil ver Andrade (1987), Lafer (1975) e Migilioli (1982).
7. Silva (2006, p. 229-247) indica em sua tese um grande número dessas experiências, tanto voltadas ao fornecimento de água, quanto voltadas à produção e também de caráter coletivo.
8. Além dos espaços públicos primários Costa (1997, p. 4) cita ainda como espaços públicos o espaço vinculado à mídia, a esfera pública parlamentar e estatal, e a esfera pública dos grupos organizados.
9. Não fazer nada em relação a um problema como forma de política pública é uma ação lembrada por Souza (2003) com base nos escritos de Bachrach e Baratz (1962).
10. Sabe-se que isso nem sempre ocorre dessa forma. Projetos como a Transposição do Rio São Francisco possuem alto custo e grande oposição na sociedade. Entretanto, ao menos um elemento está presente nesse caso, mobilizou interesses capazes de torná-lo uma alternativa a um problema.

11. Cabe ressaltar que essa ação financia a construção de cisternas de forma geral. Para que esses recursos financiem o P1MC, a ASA necessita ainda de empreender diversas negociações junto ao governo federal.

#### **Thiago Rodrigo de Paula Assis**

Agrônomo

Doutor em Ciências Sociais pelo Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ  
Professor Adjunto I do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras - UFLV  
E-mail: thiagoassis@dae.ufla.br

#### **Universidade Federal de Lavras - UFLV**

Endereço: Campus Universitário – Lavras/MG  
CEP: 37200-000