

ST 32 – Populações rurais e agenciamentos políticos:
Enquadramento jurídico, desmontes de programas públicos
e enfrentamentos situacionais

Título:

Política para o futuro? A trajetória dos Programas de Cisternas em um contexto de
desmonte das políticas públicas no Brasil

Autores:

Paulo Cesar Diniz (PROFSOCIO/CDSA/UFCG)¹;
Christiane Fernandes dos Santos (PRODEMA/UFRN)²
Cimone Rozendo (PORDEMA/PPGCS/DCS/UFRN)³

-
- 1 Professor do Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional (PROFSOCIO), no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA), da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Contato: p.diniz@uol.com.br.
 - 2 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Contato: chrisfernandes@ufersa.edu.br.
 - 3 Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) e do PPGCS Ciências Sociais – Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Contato: cimone.rozendo@gmail.com.

Política para o futuro? A trajetória dos Programas de Cisternas em um contexto de desmonte das políticas públicas no Brasil

Resumo:

Esse texto busca analisar a trajetória dos programas de cisternas, começando pelo acesso à água para consumo humano e, posteriormente, água para produção. Usando dados fornecidos pela Secretaria Extraordinária para Superação da Pobreza Extrema e pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, elaborou-se um panorama do programa, em comparação com o número dos estabelecimentos agropecuários familiares (EAF) existentes no semiárido brasileiro, segundo informações disponibilizadas pelo INSA. Em seguida, analisa a execução em dois estados da federação: Rio Grande do Norte (RN) e Paraíba (PB). Entendendo os programas como um esforço de experimentalismo institucional (SANTOS e AVRITZER, 2002) e de expansão das capacidades (SEM, 2010) das famílias rurais, percebeu-se que o programa de água para consumo humano (primeira água), embora atingindo quase um milhão de unidades instaladas, ainda existe uma demanda de quase 500 mil famílias no semiárido. A suspensão significa a exclusão de quase um terço de famílias desse dispositivo de acesso à água, fundamental à autonomia das famílias rurais. Os estados do RN e PB representam os que tem maior cobertura de cisterna para consumo humano (94 e 88%, respectivamente), embora não seja uniforme essa cobertura nos estados, uma vez que existem territórios com maior cobertura que outros. Em relação à água para produção (segunda água), os números apontam para 200 mil unidades no semiárido. O estado do RN é o que tem maior cobertura percentual (mais de 20%), enquanto PB chegou a apenas 12% dos EAF (estando atrás de MG, PE, AL e PI). A cisterna para produção apresenta significativa incorporação da dimensão da segurança alimentar para as famílias, contribuindo para ampliação das capacidades desses famílias (alimentação, renda, comércio, etc), contudo está restrita a pouco mais de 13% dos EAF em todo o semiárido. Enfim, além da necessidade de continuidade dos programas, faz-se importante repensar seus princípios, como por exemplo um maior compromisso de estados e municípios nesse esforço de acesso à água para as famílias do semiárido.

Palavras-chave: Convivência com o semiárido; Política de acesso à água; Programas de cisternas

1 – Introdução

No ano de 1999, durante a Terceira Sessão da Conferência das Partes (COP 03) da Convenção das Nações Unidas (UNCCD) para o Combate à Desertificação, na cidade de Recife, 65 organizações da sociedade civil, assinaram e divulgaram a "Declaração do Semiárido". Nela denunciavam as condições de vida da população rural, que passava mais um período de seca, e os equívocos das estratégias governamentais para a região, pautadas na idéia de combate à seca, que contribuíam para reforçar o clientelismo e a submissão entre as populações e entre ela e o Estado. A Declaração continha "propostas para um programa de convivência com o semiárido" e partia de duas premissas: "a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semiárido e a quebra do monopólio do acesso à terra, à água e outros meios de produção"; destacava ainda alguns pontos principais: "conviver com as secas, orientar os investimentos, fortalecer a sociedade, incluir mulheres e jovens, cuidar dos recursos naturais e buscar meios de financiamentos adequados" (ASA, 1999, p. 5).

Esse momento é marcado pela institucionalização da ASA como representante de uma rede de organizações do semiárido, transformando-se numa ação coletiva (DINIZ, 2007) que buscava a superação do discurso e das práticas de combate à seca que, historicamente, foram objeto de dominação por parte das elites nordestinas, na denominada "indústria da seca". Superar o combate à seca, significava, ao mesmo tempo, pensar em ações, práticas e discursos no sentido da convivência com o semiárido, fundamentado em experiências sociais das populações diretamente impactadas por estas estratégias. Por intermédio da ASA são articuladas inúmeras experiências de "convivência com o semiárido" antes dispersas por toda região Nordeste. Diferentes formas de armazenamento da água, de manejo de recursos naturais de produção e organização passam a ser objetos de debate crescente conformando uma proposta mais geral de desenvolvimento para a região.

A partir daí, a ASA debruça-se sobre a elaboração de um programa que pudesse expressar o conjunto das organizações da rede, surgindo então o *Programa Um Milhão de Cisternas* (P1MC) como estratégia privilegiada para pôr em curso a pluralidade de objetivos da Declaração. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em

2003, e sua plataforma de luta contra a fome, o programa de cisternas é incorporado às estratégias governamentais, inaugurando uma nova fase na relação entre as organizações da sociedade civil e Estado no semiárido brasileiro. A proposta era universalizar essa tecnologia, implicando a participação da população local na construção de um milhão de cisternas. Assim, além dos objetivos de democratizar o acesso à água, como um dos elementos fundamentais da segurança alimentar e nutricional⁴, a ação era portadora de um forte conteúdo mobilizador. A organização para a construção previa um conjunto de ações que colocavam diferentes atores locais em diálogo, configurando um importante momento de partilhamento que possibilitaram, em certa medida, fortalecer o tecido social local. A criação da ASA e ascensão de um governo menos refratário as demandas sociais vai, portanto, potencializar os capitais sociais já existentes no território. Como salienta Santana et al (2012, p. 16):

Na implementação do Programa, um elemento que vale a pena ser destacado é a parceria entre o setor público e o terceiro setor, envolvendo centenas de organizações da sociedade civil. Neste sentido, o Programa Cisternas abrigou a mais bem sucedida parceria entre governo e sociedade civil. Calcado no modelo de gestão participativa, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), por meio da Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC), uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), colocaram em marcha uma iniciativa que dificilmente teria lugar nos moldes das instituições e regras da administração pública, seja em nível federal, estadual e municipal, sendo responsável pela implementação da maior parte das cisternas hoje existentes na região.

Evidentemente esse processo, não se deu de modo linear tão pouco sem conflitos. Mesmo antes do “golpe” em 2016, que afastou a Presidente Dilma Rousseff, quando as políticas sociais vão sofrer um forte bloqueio, os programas de cisternas, em especial a segunda água, já vinham sendo esvaziados, como veremos mais adiante, a partir dos dados de implantação.

Importante destacar que, no ano de 2017, o World Future Council (WFC) concedeu à ASA, o Prêmio Prata de Política para o Futuro pela implementação da Política de Cisternas.⁵ O prêmio marcou o coroamento do reconhecimento da “tecnologia

4 Vale lembrar que a insegurança alimentar na região Nordeste era da ordem de 53%, em 2004, e de 45%, em 2009, conforme dados do IBGE (2010) e essa condição era preponderante nas região semiárida e rural (SILVA, 2014).

5 O Prêmio Política para o Futuro é o único prêmio que homenageia políticas, em vez de pessoas, a nível internacional. A cada ano, o World Future Council escolhe um tópico para o Prêmio Política para o

social” que já havia sido premiada outras vezes por Boas Práticas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desafios das Águas, ambos no ano de 2008 e de Direitos Humanos no enfrentamento da pobreza, no ano de 2010. Também a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), passou a apoiar a replicação na tecnologia em Sahel, África, como estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ASA, 2019). Apesar de sua repercussão e importância mundialmente reconhecidas, no Brasil, o número de implementações vem diminuindo drasticamente desde 2015. No ano de 2017, por exemplo, os recursos representavam um quarto do orçamento destinado à construção de cisternas em 2012, afirma Longo (2017). Para 2018, a proposta orçamentária apontava para um corte da ordem de 90% dos recursos para os programas de cisternas, em relação a 2107, representando apenas 20 milhões de reais, conclui o autor.

Ressalta-se que tais medidas, foram tomadas em um contexto marcado por uma das piores secas da história (entre 2012 e 2017), enfrentada pela população da região semiárida, em especial a rural, mas também por um aumento substancial nas participações oportunizadas por um conjunto de políticas públicas desenvolvidas a partir dos anos de 2003, conformando o que Diniz e Lima (2017) nomearam de "Experimentalismo institucional".

O artigo pretende fornecer um panorama da implementação dos Programas de Cisternas, no Brasil, a partir de dados secundários, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com destaque para os estados do Rio Grande do Norte e Paraíba. A ideia é dar visibilidade ao processo de implementação evidenciando as diferentes nuances nesse dois casos. Esse quadro é complementado por algumas análises a partir dos atores implicados na implementação dos Programa, com o objetivo de compreender as relações entre Estado e sociedade civil, quando essa se consolida como uma ação coletiva, emergindo de suas “trincheiras de resistência” (CASTELLS, 1999) e

Futuro sobre o qual o progresso da política é particularmente urgente. Em 2017, em parceria com a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), foram avaliadas leis e políticas que contribuem para a proteção da vida e dos meios de subsistência nas terras secas, e ajudam a alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº. 15, alvo 3, de "combater a desertificação, restaurar terras degradadas e solo, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e se esforçam para alcançar a neutralidade mundial da degradação da terra". Disponível em: https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2017/08/Mailout-Winners-FPA-2017_-BRAZIL-tradu%C3%A7%C3%A3o-Portugu%C3%AAs.pdf. Acesso em: 25 Ago. 2019

passa a assumir novos papéis, como nesse caso, de um “experimentalismo institucional” (DINIZ, 2007; SANTOS e AVRITZER, 2002).

2 – Aportes teóricos da análise dos Programas de Cisternas

O processo desencadeado pelo P1MC tinha como objetivo geral contribuir para ampliar a compreensão e a prática da convivência sustentável com o ecossistema do semiárido, por meio de um processo educativo, para a transformação social, visando à preservação, o acesso, o gerenciamento e à valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania (DINIZ, 2007). A noção de convivência com o semiárido, que fundamenta o programa de cisternas, passa a ser a porta de entrada para o que Castells (1999) vai definir como “identidade de projeto”; uma identidade que produz “sujeitos”, isto é, um ator social coletivo pelo qual indivíduos atingem o significado holístico em sua experiência. É desse modo que se compreende a ideia de convivência com o semiárido, caracterizando-se como uma perspectiva orientadora de processos emancipatórios e autônomos, de expansão das capacidades criativas da população da região. Buscava otimizar os recursos existentes, recuperar conhecimentos e os colocar a serviço das populações historicamente vulneráveis aos efeitos das secas. Em síntese, a convivência com o semiárido significava uma nova orientação estratégica para intervenção pública naquela realidade (SILVA, 2006), enquanto um processo de construção de inovações sociais e de sua experimentação prática, buscando aprender a conviver com as especificidades ambientais, formulando proposições que visavam à promoção e o alcance do desenvolvimento sustentável na região do semiárido brasileiro, conforme evidenciado por Diniz e Lima (2017). Esse é o sentido de identidade de projeto (CASTELLS, 1999) que, baseado em experiências dos sujeitos sociais, avançava na perspectiva da mudança social.

Todo esse esforço coletivo, os ajustes ao longo do processo, os acordos e alianças, bem como os conflitos e a própria gestão desses conflitos, foram criando capacidades de diálogo, até então pouco desenvolvidas e/ou exploradas quando se tratava da relação entre Estado e sociedade civil. Essas capacidades vão constituindo competências de negociação e de governança, apontando para o surgimento de uma nova identidade a ser compartilhada por esses atores sociais e políticos – uma identidade de

negociação e/ou de governança. Sem essa capacidade de diálogo e a competência de negociação – construídas ao longo do percurso da aprendizagem – tanto de um lado (governo), como de outro (sociedade civil), esse experimentalismo institucional (SANTOS e AVRITZER, 2002) possivelmente não tivesse rendido os frutos atuais e fundamentais para a concretização dos programas de cisternas e seu alcance, conforme será apresentada abaixo.

Concebido como *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais* (P1MC), o programa, que consiste na implementação de um reservatório para armazenar água de chuva para consumo humano, captada dos telhados das casas, é fruto de um amplo processo de mobilização por parte da “sociedade civil organizada, conforme destacado anteriormente. E a Declaração, citada acima, apontava uma série de propostas da ASA para a convivência com o semiárido e combate à desertificação, dentre várias, destacava-se “a universalização do abastecimento em água para beber e cozinhar”, demonstrando como tecnologias simples e baratas – cisternas de placas de cimento – poderiam ser um elemento central de políticas públicas de convivência com o semiárido (ASA, 1999, p. 05).

Assim, o P1MC consolida-se como uma ação coletiva no semiárido que passa a contestar a lógica de intervenção pública para lidar com a seca, buscando mudanças das políticas dominantes e inserção de sujeitos historicamente excluídos. Ao mesmo tempo, a convivência com o semiárido, passa a representar esse significado político para lidar com as especificidades regionais, impondo um “outro” pensar sobre a governança de políticas públicas, na medida em que faz emergir sujeitos locais com suas práticas sociais e estratégias de vida, anteriormente “ausentes” nas concepções de políticas e programas voltados ao semiárido. O caso das ações governamentais em períodos de seca, nesse sentido, é exemplar de uma completa ausência de possibilidades, que não fosse “o combate à seca”, vindo com estratégias exógenas, que em nada dialogavam com as experiências das populações locais existentes no semiárido brasileiro.

Na medida em que a ação coletiva – centrada na ASA, politicamente, e no P1MC, concretamente – vai se consolidando, as possibilidades de “emergência das experiências” das famílias rurais ganham outra dimensão: expectativas de uma ação efetiva, com base nos conhecimentos locais e experimentados pelas famílias, até então ignorados,

desperdiçados e desconsiderados (SANTOS, 2002) pelas ações e políticas governamentais em relação ao semiárido.

Para entendermos como as experiências sociais passam a fundamentar a ação coletiva da ASA, recorreremos à sociologia das ausências e sociologia das emergências, tratadas por Santos (2002, p. 247). O autor faz uma crítica à racionalidade científica ocidental, destacando os "modos de produção da não-existência", derivados da lógica da "monocultura do saber e do rigor do saber" que, por sua vez, consiste na transformação da ciência moderna e da alta cultura em critérios únicos de verdade e de qualidade estética, respectivamente. Tudo o que o cânone científico não legitima ou não reconhece, é declarado inexistente. A não-existência assume aqui a forma de ignorância ou de incultura; do atraso, poderíamos dizer, em relação ao semiárido brasileiro. A sociologia das ausências pode assim ser definida como "uma investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, ativamente produzido como tal, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe." (SANTOS, 2002, p. 246). Seu objetivo, portanto, "é transformar objectos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças", conclui o autor.

Além disso, a sociologia das ausências, de acordo com Santos (2002, p. 250) visa substituir a monocultura do saber científico por uma ecologia de saberes, permitindo que os saberes locais e das experiências, definidos como "alternativos", superem a hegemonia científica que, por sua vez, pressupõe ao alternativo uma conotação latente de subalternidade. Assim, a ideia de convivência com o semiárido, fundamentada nas experiências de famílias agricultoras, não apenas pode ser uma alternativa à falida política de combate à seca, mas deve ser pensada como um novo paradigma que emerge a partir do conhecimento diverso e apropriado pelas populações que vivem e convivem com a realidade de secas históricas no semiárido. Um paradigma que emerge de "subjetividades rebeldes resultantes do "diálogo dos saberes" (SANTOS, 2002).

Ao se tornarem visíveis as experiências e práticas inovadoras socialmente (que resistiram em suas trincheiras), a sociologia das emergências faz um movimento de ampliação do presente com possibilidades de ação, uma ampliação simbólica dos saberes, práticas e agentes de modo a identificar neles possibilidade de futuro: "Enquanto a sociologia das ausências se move no campo das experiências sociais, a sociologia das emergências move-se no campo das expectativas sociais." (SANTOS, 2002, p. 256).

Portanto, a partir das experiências e expectativas sociais que giram em torno da ASA, uma nova governança de políticas no semiárido se estabelece, exigindo uma relação de co-responsabilidade entre Estado e sociedade civil; entre governo e movimentos sociais; entre instituições e sujeitos coletivos e territoriais. Instituiu-se aí um novo processo - experimentalismo institucional - em que uma nova gramática se estabelece entre as partes (governo e organizações da sociedade civil) em torno de objetivos comuns. Destaque-se que a trajetória de experimentação social teve um papel importante no sentido de negar as concepções e as formas homogeneizadoras de organização política e social. Esse processo de experimentação levou à construção de uma nova “gramática social”, apontando na direção de novas formas e mecanismos que buscam alargar e aprofundar as mudanças políticas levando a um “novo paradigma” da dialética entre Estado e sociedade civil, afirmam Santos e Avritzer (2002). No caso dos Programas de Cisternas, os procedimentos e normas de atuação compartilhada não estavam dados *a priori*, mas precisavam cumprir etapas, em que mecanismos de experimentação e sedimentação foram ocorrendo sucessivamente e/ou simultaneamente. Foi essa “janela”, não sem conflitos, aberta tanto pelo lado do governo, como pelo lado de organizações da sociedade civil da ASA que se instalou a partir de 2003.

A reflexão de Santos e Avritzer (2002) está centrada na ideia de alargar e aprofundar a democracia como elemento fundamental para e emancipação social. Nesses termos, Sen (2010) em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade* vai conceber a democracia como um valor fundamental, porque a liberdade de participação política, componente básico dos regimes democráticos, não apenas permite a escolha de representantes, mas ajuda a construir valores. Mesmo reconhecendo as limitações das democracias, Sen (2010) afirma que o principal argumento a seu favor está na possibilidade de debate público que essas possibilitam. Não é possível falar em expansão (alargamento e aprofundamento, lembrando Santos e Avritzer, 2002) das capacidades em condições de privação da participação ou do direito ao dissenso. Contribuir na construção dos valores, aparece como um componente primordial da capacidade de agência dos indivíduos, o que só pode ocorrer sob condições democráticas. A agência se define, portanto, como a capacidade de o indivíduo induzir mudanças em sua vida e influir no seu entorno, e nesse contexto, além das disposições sociais e/ou institucionais, a cultura também vai desempenhar um papel de grande relevância: "ter mais liberdade

melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo” (SEN, 2010, p. 33).

Voltando ao ponto central do autor, o desenvolvimento só pode ser conquistado com a ampliação da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e alcance desta. A expansão das liberdades como sendo considerada o principal fim e meio do desenvolvimento: "O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer, ponderadamente, sua capacidade de agência” (SEN, 2010, p. 10).

O que está em questão é a oportunidade de os indivíduos realizarem escolhas, mas não quaisquer escolhas. Como assevera Sen (2010), não é suficiente apenas não sucumbir à morte e à fome, mas questionar sobre quais são as condições que a sociedade oferece, para que esse feito possa ser potencializado e que habilite seus indivíduos a realizarem escolhas capazes de melhorarem suas vidas. É evidente na abordagem das capacidades, a centralidade da interação entre indivíduo e sociedade e o grau de suplementação entre eles. Assim, expandir as capacidades é proporcionar às pessoas liberdade para que possam fazer coisas e levar o tipo de vida que valorizam; que avancem no constante melhoramento das condições de vida das pessoas.

Ao primar por ações que permitem a democratização do acesso à água em qualidade, para consumo humano no primeiro momento, e depois para produção e geração de renda, num segundo momento; ao possibilitar a participação das populações a partir de experiências sociais e inovadoras; ao estabelecer mecanismos sociais de superação do clientelismo e da submissão para com a “indústria da seca”; o programa de cisternas aponta para uma expansão das capacidades dos indivíduos e grupos sociais vulneráveis na região. Capacidades que levam a ampliação das liberdades e, portanto, do desenvolvimento, que traduzimos aqui como "Convivência com o Semiárido.”.

3 – A consolidação do Programa de Cisterna para consumo humano: 1ª água

Nos primeiros dias de 2003, iniciando o mandato do presidente Lula, foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ), configurando-se em uma ação estratégica do governo para a promoção da segurança alimentar no Brasil. O semiárido estava contemplado dentre às prioridades do PFZ, dadas suas condições de vulnerabilidade socioeconômicas e foi aí

que a ASA, num senso de antecipação, por meio da carta política elaborada no seu encontro anual, realizado em São Luis/MA, em novembro de 2002, apresenta o P1MC como elemento fundamental para a segurança alimentar no semiárido. A carta referia-se à água como um direito humano básico que necessitava ser urgentemente efetivado para toda a população do semiárido.

“(…) A oferta centralizada de água através de grandes barragens e adutoras, centrada numa política historicamente emergencial e clientelista, articulada a uma gestão raramente participativa, beneficiam os grandes proprietários e as grandes empresas e não democratizam o acesso à água de qualidade para todos. (...) suprimindo o direito das populações tradicionais a este bem essencial à vida.” (ASA, 2002, p. 03).

Nas propostas contidas na carta, a ASA reivindicava, no âmbito das políticas públicas, a incorporação das experiências de captação, armazenamento, aproveitamento e manejo da água desenvolvidas pela sociedade civil do semiárido brasileiro. Nesse sentido, sugeria a “imediata implantação do (...) P1MC como uma política pública de democratização e acesso à água de qualidade pelas famílias do Semiárido brasileiro” (ASA, 2002, p. 03). Essa reivindicação, de certo modo, foi atendida e, em 2003, o programa de cisternas tornou-se uma ação do Programa Fome Zero, tendo, inicialmente, uma tripla parceria: sociedade civil (ASA), governo federal e iniciativa privada (Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN). Simbolicamente, o programa foi inaugurado em outubro de 2003, na cidade de Lagoa Seca, estado da Paraíba (DINIZ e LIMA, 2017).

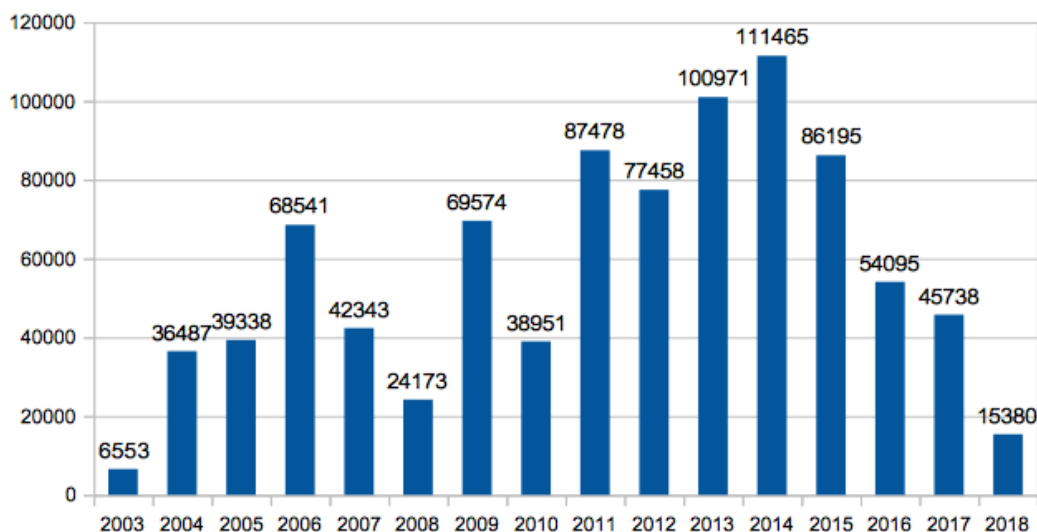
A partir daí, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) passa a ter um papel importante, configurando-se como uma arena de disputa e de alianças em torno da temática do semiárido, incluindo a água como elemento básico para a região. Tanto nas conferências nacionais de segurança alimentar, como nas diversas “Exposições de Motivos” e “Recomendações” elaboradas pelo CONSEA, muitas faziam referência à efetiva construção de uma política de convivência com o semiárido, ou ainda tratavam de aditivos e fortalecimento dos programas de cisternas para o semiárido brasileiro, conforme relata Arsky (2019). Também no relatório do PAN Brasil (Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, sugere a adoção imediata das propostas da Declaração do Semiárido e sua ideia

de Convivência com o Semiárido uma vez que está em consonância com os objetivos estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas para o Combate a desertificação, do qual o Brasil é signatário. (BRASIL, 2005).

Recentemente, Santos e Kuwajima (2019) destacaram o protagonismo no Brasil na gestão das águas por intermédio da P1MC, no que se refere ao sexto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que é assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. No caso brasileiro, os autores destacam que as experiências mais inovadoras, com maior efetividade na gestão da água e saneamento, em lugares onde há o maior déficit, são aquelas que contam com o protagonismo da comunidade e instituições locais, concluem os autores.

Passados 16 anos do programa (de 2003 a 2018), foram implementadas 952 mil e 697 unidades, (gráfico 1, abaixo), perfazendo uma média de 59 mil e 543 cisternas para consumo humano, denominada de “1ª água”. Os anos de 2013 e 2014 foram os anos em que mais se implementaram cisternas no semiárido, ultrapassando a marca de 100 mil unidades por ano.

Gráfico 1 – Número de cisternas para consumo humano (1ª água), construídas entre 2003 e 2018.



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações da Secretaria Extraordinária para Superação da Pobreza Extrema. Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), 2016; e no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018.

Sob o governo Lula, os processo de implantação das cisternas alternam momentos de implementação significativa (2006) com momentos de retração (2007, 2008 e 2010) como se observa no gráfico 1. A eleição de Dilma Roussef (2010-2014) para sucessão de Lula, vai garantir a continuidade do Programa, mas também criar novas controvérsias sobre sua implementação, como verá adiante.

Os dados acima (gráfico 1) mostram, ainda, que nos 16 anos, mais da metade da quantidade de cisternas foi implementada em apenas 6 anos (de 2011 a 2016), perfazendo um total de 517 mil e 662 unidades (ou seja, 54,3%). Uma explicação possível para essa concentração pode ser creditada ao lançamento do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, lançado em 2011, por Dilma Roussef. Denominado de “Água para Todos”, tinha como diretriz priorizar a população em situação de extrema pobreza, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011).

É nesse contexto que surgem as cisternas de polietileno (“cisternas de plástico”) e toda a polêmica em sua volta, uma vez que essa “tecnologia” já implantava a cisterna pronta, não carecendo da mobilização comunitária e local e a contrapartida/compromisso da família que a recebia. Essa decisão vai gerar um grande constrangimento nacional, uma vez que o governo federal pretendia romper a parceria com a ASA, dentre outros motivos, alegando que as cisternas de polietileno poderiam ser produzidas em grande escala e assim atingir um número maior de famílias com mais rapidez. A adoção da cisternas de plástico é associada, por parte de componentes da ASA, ao lobby das indústrias fabricantes de cisternas (ROZENDO, 2015). Essa tensão com a ASA gerou uma série de apoios a ela, tendo como ponto alto uma grande mobilização:

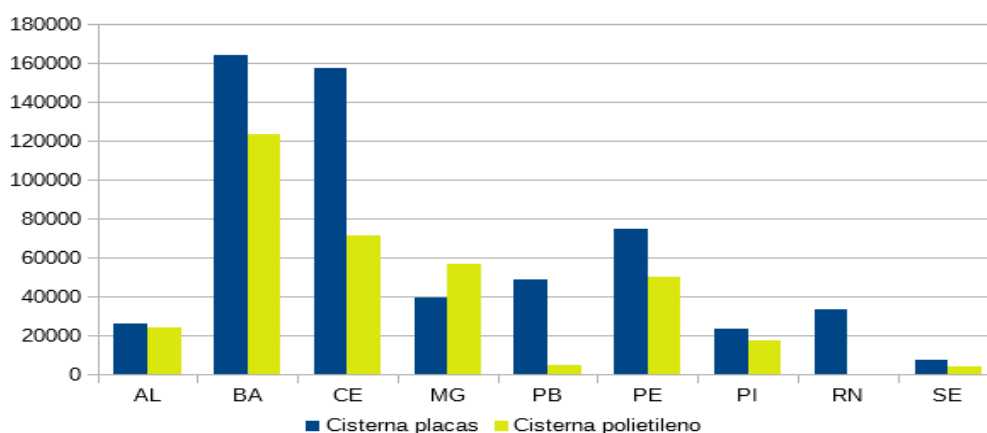
Após o anúncio da substituição da cisterna de placas por cisternas de plástico, a ASA organizou em poucos dias uma grande manifestação (da qual tive a oportunidade de participar). Ônibus chegaram de todos os estados do nordeste, no dia 20 de dezembro (de 2011) trazendo para Juazeiro umas 10.000 pessoas, entre camponeses e lideranças; estes atravessaram a ponte que liga Juazeiro a Petrolina, e realizaram um ato em frente à catedral. (DUQUE, 2015, p. 211).

Apesar do governo ter, em parte, voltado atrás na sua decisão de romper o compromisso com a ASA, não por acaso, entre 2012 e 2015, a execução do programa sob responsabilidade da ASA ficou bem abaixo de 50% (39, 34, 42 e 47%, respectivamente). A maior parte da execução ficou por conta de estados, municípios e consórcios que vão

usar, em grande parte, a tecnologia de polietileno. Ressalte-se que a cisterna de “plástico” facilitou a entrada dos governos estaduais e prefeituras municipais, sob o argumento do respeito ao pacto federativo. Até então, mesmo reivindicando a participação nos programas de cisternas, estes entes da federação encontravam muitas dificuldade na execução dos programas, justamente pela metodologia usada pela ASA (mobilização comunitária, participação das famílias, compromisso com a autonomia, etc.). Os prefeitos e governadores queriam “contratar” uma empresa apenas para fazer a cisterna, desconsiderando o processo de mobilização. Mesmo assim, não havia muito interesse de empresas sobre a construção de cisternas, tendo em vista a falta de *know-how* e a distribuição espacial da implementação de cisternas (populações dispersas e longas distâncias no mesmo território).

Conforme dados compilados abaixo (gráfico 2), percebe-se que entre 2011 e 2016, 38% do número de implementações foram com cisternas de plástico, demonstrando uma inserção significativa dessa tecnologia, comprometendo toda a metodologia de trabalho da ASA. Minas Gerais foi o estado em que a cisterna de plástico se tornou a tecnologia mais executada nesse período, seguido de Alagoas, Bahia, Piauí e Pernambuco. Em contrapartida, Rio Grande do Norte e Paraíba são os estados em que menos se implementou a cisterna de plástico. Nesses estados a cisterna de placas continuou sendo a tecnologia hegemônica do programa.

Gráfico 2 - Número de cisternas para consumo humano, por tecnologia entregues entre 2011 e 2016.



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações da Secretaria Extraordinária para Superação da Pobreza Extrema. Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), 2016.

No caso da Paraíba, os municípios que abrigam o maior número de cisternas de plástico são aqueles em que não havia a presença das organizações da rede que compõem a ação coletiva da ASA. Em depoimento sobre esse momento, um representante da ASA relatou o caso do município de Soledade que, em 2012, recebeu 150 cisternas de plástico, tendo o DNOCS à frente da ação. Por duas vezes a população rural não aceitou a “oferta” e reivindicou a outra cisterna (de placas de cimento) e todo o trabalho de mobilização da ASA.

Voltando aos dados, os anos em que menos se implementou cisternas foram 2003 e 2018 (gráfico 1). Ressalte-se que o ano 2003 é o momento de início do programa e, portanto, em fase de montagem e ajustes nos marcos normativos, das equipes administrativas e executivas para construção das cisternas. Não por acaso, em 2004, o número de cisternas construídas cresce mais de 5 vezes, isto é, de seis mil e quinhentas para mais de 36 mil unidades (gráfico 1). Já o caso de 2018, os dados foram disponibilizados com base no mês de setembro, ficando de fora os demais meses do ano, contudo eles já apontavam para o refluxo que vinha sofrendo o programa de cisternas da primeira água, conforme anos de 2015, 2016 e 2017 (gráfico 1).

No que se refere à execução do P1MC por estado e sua abrangência regional (quadro 1) os dados demonstram que o programa alcançou quase 63% do total de estabelecimentos agropecuários familiares (EAF) no semiárido brasileiro. Em alguns estados como RN, PB e CE, respectivamente, o programa está próximo da universalização, se pensarmos na totalidade dos estabelecimentos rurais. Já os estados de SE e PI, no lado oposto, ainda não alcançaram sequer a metade dos Estabelecimentos Agropecuários Familiares, quando compara-se ao número de cisternas instaladas.

Quadro 1 – Relação entre cisternas (primeira água) e estabelecimentos agropecuários familiares (EAF) no semiárido brasileiro (com base no Censo 2006).

UF	Cisternas instaladas (2003- Set/2018)	Estabel. Agrop. Familiares (EAF) no Semiárido	% entre cisternas e EAF
AL	40.752	70.537	57,8
BA	264.709	514.443	51,5
CE	223.801	289.140	77,4
MG	52.519	80.778	65
PB	98.456	111.442	88,3
PE	138.723	232.366	60
PI	58.409	125.958	46,4

RN	63.570	66.794	94,8
SE	18.447	37.047	49,8
Total	959.386	1.528.505	62,80%

Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações da Secretaria Extraordinária para Superação da Pobreza Extrema. Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), 2016; no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018; e Instituto Nacional do Semiárido (INSA, 2019).

De modo geral, a meta de um milhão de cisternas familiares, parece bem próxima de ser concluída, no entanto, a universalização do acesso à água para consumo humano, ainda está longe de ser alcançada. Cerca de um terço das famílias rurais, de acordo com os números (quadro 1), ainda buscam garantir esse dispositivo facilitador da segurança alimentar, da autonomia e de ampliação das capacidades. Esse déficit, por si só, já configura um argumento de manutenção do programa, contudo a sua continuidade precisa levar em conta os fundamentos do programa de co-responsabilidade entre sociedade civil (basicamente articulada na ASA, mas não exclusivamente) e governo federal, que não pode assumir o papel unicamente de “cobrador” do andamento da execução do programa. Além disso, colocar no âmbito do debate, o papel de estados e municípios, que não estava pensando no programa inicialmente. Alguns experiências (ARSKY, 2019 e outros) demonstram o caráter inovador entre organizações da ASA, governo federal e governos estaduais em termos de avanço do programa em relação ao acesso à água e à promoção da segurança alimentar das famílias rurais participantes dos programas de cisternas.

4 – A ampliação do Programa de Cisterna: a 2ª água

Com o relativo sucesso do programa de cisternas para consumo humano, o debate avança para a ampliação do programa, buscando, dessa vez, enfrentar a questão da água para produção e dessedentação animal (denominada de segunda água). Surge, portanto, em 2007, o *Programa Uma Terra e Duas Águas* (P1+2), concebido como uma estrutura mínima que as famílias precisam para produzir (terra) e água suficiente para cultivar e manter vivo os animais, com os seguintes objetivos: “promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras e fomentar a geração de emprego e renda para as mesmas” (ASA, 2019, [s/p]).

A ASA já vinha trabalhando na formulação do P1+2 desde 2004 e, segundo Arsky (2019), o programa foi lançado no quarto encontro da ASA, realizado em Teresina/PI. Assim, entre 2005 e 2006, a ASA se debruça sobre a formatação do P1+2 para, finalmente, em 2007 ser apoiado no âmbito da Rede de Tecnologias Sociais (RTS). O programa vai ser fortalecido com o lançamento, no ano de 2013, do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas⁶. Ou seja, esse foi um momento importante para a consolidação da política de cisternas no sentido de definição de um marco legal (ARSKY, 2019) e de sedimentação do processo de experimentalismo institucional em curso desde 2003, conforme diziam Diniz e Lima (2017). Assim, conforme dados abaixo (quadro 2), entre 2007 e 2018, o número de implementações de segunda água já superava 200 mil unidades.

Quadro 2 – Relação entre cisternas (segunda água) e estabelecimentos agropecuários familiares (EAF) no semiárido brasileiro (com base no Censo 2006)

UF	Cisterna instaladas (2007-set/2018)	Estabel. Agropec. Familiar (EAF) no Semiárido	% entre cisternas e EAF
AL	11.103	70.537	15,7
BA	67.248	514.443	13
CE	30.903	289.140	10,7
MG	12.964	80.778	16
PB	13.310	111.442	12
PE	35.890	232.366	15,4
PI	12.558	125.958	10
RN	14.159	66.794	21,2
SE	3.292	37.047	8,9
Total	201.427	1.528.505	13,20%

Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações da Secretaria Extraordinária para Superação da Pobreza Extrema. Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), 2016; e no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018.

Embora uma norma legal não assegure a efetividade de uma política, ela pressupõe uma passividade jurídica e, portanto, estabilidade institucional. Além disso, traz para o debate o tema das tecnologias sociais, voltadas ao acesso à água: "conjunto de

6 O Programa é destinado à promoção do "acesso autônomo e sustentável à água para consumo humano e para produção de alimentos às famílias de baixa renda residentes na zona rural atingidas pela seca ou falta regular de água" (BRASIL, 2013, [s/p]).

técnicas e de métodos aplicados para a captação, o armazenamento, o uso e a gestão da água, desenvolvidos a partir da interação entre o conhecimento local e técnico, apropriados e implementados com a participação da comunidade" (BRASIL, 2013, [s/p]). Enfim, fica a política de cisternas amparada institucionalmente e juridicamente, compreendendo a cisterna (seja para consumo humano, seja para produção) como uma tecnologia social e, portanto, livre de questionamentos técnicos (de caráter da engenharia) e jurídicos (de caráter normativo).

Dentre os estados que compõem o semiárido brasileiro, a cobertura do programa de cisterna segunda água é aproximadamente 13% do total dos estabelecimentos familiares no mundo rural. Destes, RN, MG, AL e PE, respectivamente, são os estados com maior incidência da segunda água. No lado oposto, SE, PI e PB, respectivamente, são os que têm menor índice de cobertura (Quadro 2).

Importante ressaltar que o semiárido vinha sofrendo um forte processo de estiagem desde 2012 e, nesse sentido, a institucionalização do programa de tecnologias sociais vai potencializar significativamente a democratização do acesso à água e a segurança alimentar num período crucial para a população⁷, destoando do tom catastrófico em que hegemonicamente o semiárido está associado ao fenômeno da seca. Nesse sentido, os programas de cisternas expressam a segurança protetora no sentido da ampliação das liberdades, tratadas por Sen (2010), à medida que colabora na diminuição de vulnerabilidades e na superação de privações, pois a impossibilidade de acesso à água e alimento de qualidade é entendida como formas de sujeição das famílias.

5 – A implementação dos programas de cisternas na PB e no RN

Os estados do Rio Grande do Norte (RN) e da Paraíba (PB), além de vizinhos, guardam outras proximidades. Os dois juntos somam quase 110 mil quilômetros quadrados (52.811 e 56.469 km², respectivamente) e estão, aproximadamente, com o percentual de 93 e 91% dos seus correlatos territórios no semiárido. O primeiro, com capital em Natal, é dividido em 167 municípios (destes 147 são considerados

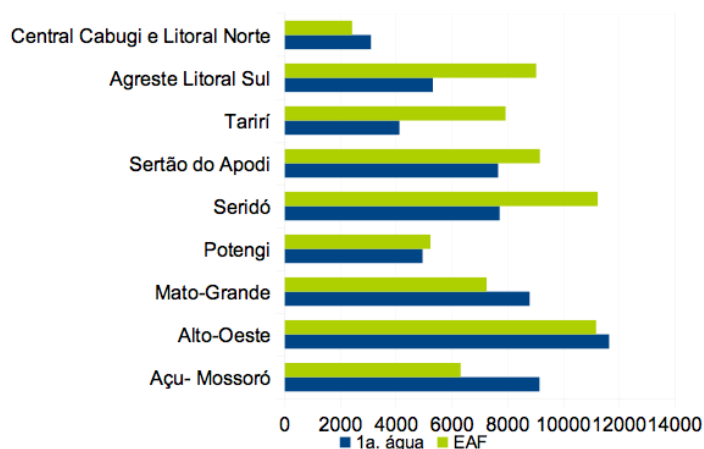
⁷ Cisternas ajudam agricultores do Cariri a driblar a seca e produzir o ano todo. Chuvas terminaram em maio na região, no extremo Sul do Ceará. Depósitos que armazenam água da chuva mudaram a vida dos produtores. (...) A instalação de cisternas significou uma mudança de vida. Agora, os agricultores têm água para trabalhar o ano todo e tiram o sustento da família sem enfrentar as dificuldades que tinham antes (GLOBO RURAL, 2018).

semiáridos), tendo uma população total estimada em quase 3,5 milhões de habitantes (cerca de 55% no semiárido). Já o segundo, tendo como capital João Pessoa, está dividido em 223 municípios (destes, 194 são considerados semiáridos) e tem uma população estimada em quase 4 milhões de habitantes (pouco mais de 60% está no semiárido), segundo dados da Sudene (BRASIL, 2019).

No RN foram instaladas pouco mais de 63 mil cisternas de primeira água, conforme visto acima (quadro 1), abrangendo 151 municípios. Destaque-se que destes, 3 municípios não estão enquadrados como semiárido (Ceará-Mirim, Espírito Santo e Jundiá) e o município de Viçosa (que está no semiárido) não apresenta dados sobre cisternas.

No sentido de melhor organizar os dados, vamos nos utilizar dos territórios definidos pela política de ordenamento territorial do governo federal. O estado está ordenado em 09 territórios, envolvendo 161 municípios e quase 70 mil estabelecimentos agropecuários familiares (EAF) do estado. Os dados (gráfico 3) apontam que 04 territórios conseguiram universalizar a cisternas de primeira água, quando relacionamos com os Estabelecimentos da Agricultura Familiar (EAF). São eles: Açu-Mossoró; Alto Oeste; Mato Grande e Central Cabugi; e Litoral Norte. Estes territórios abrangem 69 municípios e concentram quase 40% dos EAF do estado. Neles, foram instaladas mais da metade das cisternas do RN.

Gráfico 3 - Número de cisternas para consumo humano por território no RN.



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018 e no Sistema de Informações Territoriais – SIT (2019).

Do lado oposto, os territórios com menor cobertura de cisternas de primeira água são Trairí (52%), Agreste Litoral Sul (59%) e Seridó (69%). Estes envolvem 64 municípios e detém cerca de 40% dos EAF do estado. Contudo, apenas 27% das cisternas, aproximadamente, foram instaladas nesses territórios.

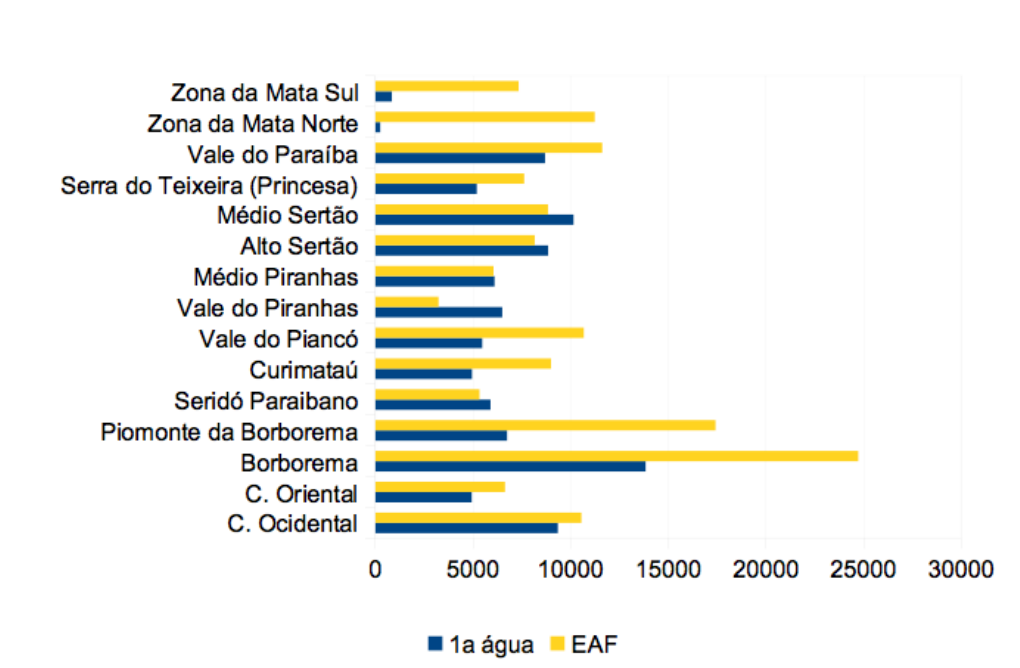
No caso da Paraíba, conforme citado acima (quadros 1 e 2), foram instaladas quase 100 mil cisternas, distribuídas por 200 municípios. Dos 23 que não apresentam dados sobre cisternas instaladas, 21 estão na Zona da Mata e não são enquadrados como semiárido. Os outros dois que não apresentam dados são: São José dos Ramos (que embora seja da Zona da Mata Sul entrou na nova delimitação do semiárido) e Borborema que faz parte do semiárido.

Dos 15 territórios definidos no estado da Paraíba, dois deles (Zona da Mata Norte e Zona da Mata Sul) concentram os municípios que não fazem parte do semiárido paraibano. Do total de 32 municípios, apenas três (Caldas Brandão, Itabaiana e São José dos Ramos) estão enquadrados na nova delimitação do semiárido, os demais não fazem parte do semiárido.

Em termos gerais, cinco territórios (Alto Sertão, Médio Sertão, Médio Piranhas, Vale do Piranhas e Seridó Paraibano), totalizando 71 municípios, conseguiram universalizar a instalação de cisternas para consumo humano, considerando os dados sobre estabelecimentos agropecuários familiares, ou seja, universalização para 21% dos EAF no estado. No outro extremo, em termos de menor cobertura do programa de cisternas, excluindo os dois territórios da Zona da Mata (Norte e Sul, com 2,2 e 11,5%, respectivamente), os menores índices estão nos territórios do Piemonte da Borborema (39%), Vale do Piancó (51%) e Borborema (56%). Estes últimos três, embora só envolvam 60 dos municípios, concentram em torno de um terço dos EAF no estado, isto é, 36%.

No gráfico 4, abaixo, demonstra-se esse panorama entre os EAF e o alcance do programa de cisternas primeira água. Percebe-se que não há uma distribuição equilibrada na instalação das cisternas e, mesmo onde existe maior concentração de EAF, esse fato não significa maior incidência de cisternas.

Gráfico 4 - Número de cisternas para consumo humano por território na Paraíba.

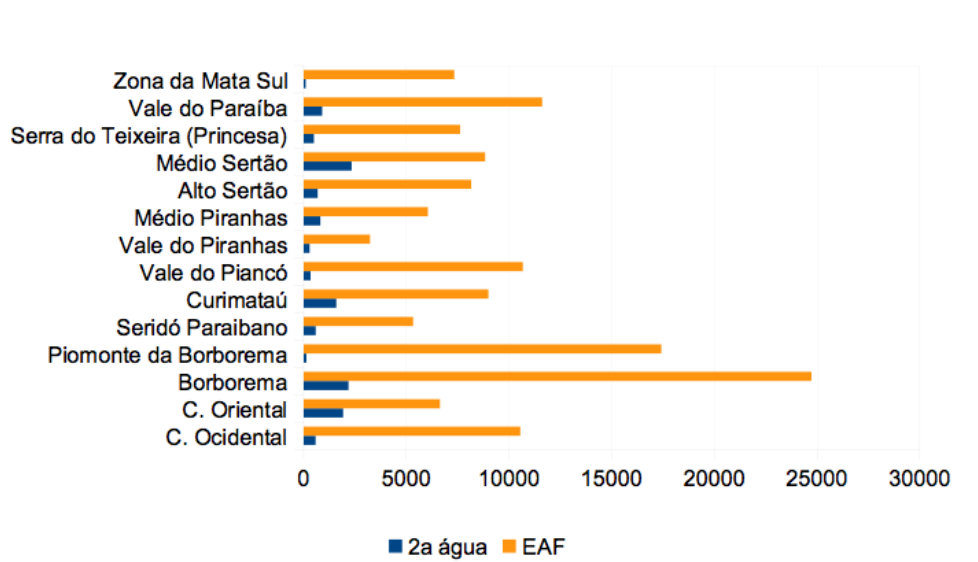


Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018 e no Sistema de Informações Territoriais – SIT (2019).

No que diz respeito à segunda água, a cobertura é bem modesta ainda. Dentre os 15 territórios, a Zona da Mata Norte não apresenta nenhuma incidência. Para os demais, destaque-se os territórios do Cariri Oriental (29%), Médio Sertão (26,4%) e Curimataú (17,65), concentrando 40 municípios do estado e 16,5% dos EAF na Paraíba. No gráfico 4, abaixo, percebe-se a baixa incidência do programa de cisterna segunda água, no estado da Paraíba.

Se a situação não estava boa para alguns territórios em relação à primeira água, no que se refere a segunda água a situação é mais grave em termos de alcance do programa. Ressalte-se que a segunda água, seguindo normas nacionais, só pode ser implementada na medida em que a primeira água já tenha sido instalada. Por uma sequência “lógica”, a família só receberá segunda água, depois da primeira.

Gráfico 5 - Número de cisternas segunda água instalada por território na Paraíba.

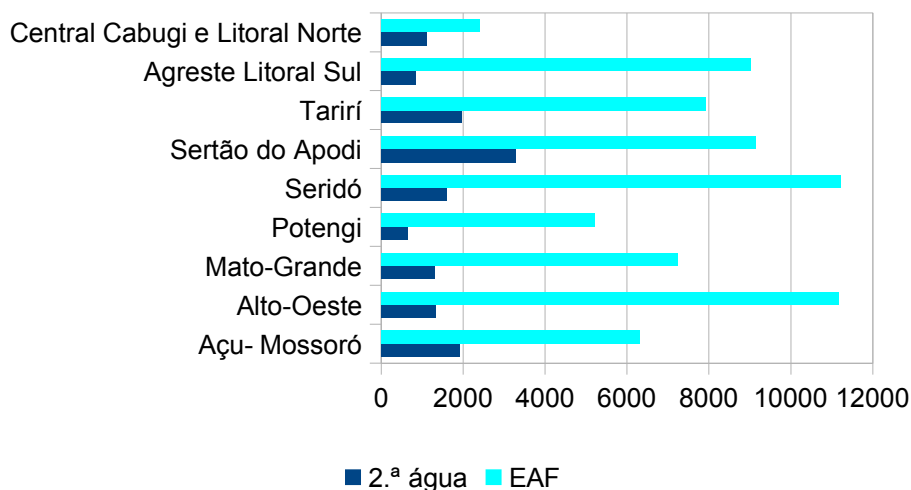


Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018 e no Sistema de Informações Territoriais – SIT (2019).

Já o RN em termos de segunda água, proporcionalmente, supera a Paraíba no que se refere a cobertura (conferir quadro 2). Já os dados (gráfico 6) apontam que em 04 territórios as implementações de segunda água aproximam-se de um terço de cobertura (Tarirí e Açú- Mossoró, com 25 e 30%, respectivamente) ou superam esse percentual, como Central Cabugi e Litoral Norte e Sertão do Apodi (46 e 36%, respectivamente). Esses territórios abrangem 56 municípios e concentram quase 60% das cisternas de segunda água implementadas no estado.

No outro extremo, em termos percentuais, as menores coberturas estão nos territórios do Agreste Litoral Sul (pouco menos de 10%), Alto Oeste (12%) Potengi (13%) e Seridó (14%). Aí encontra-se pouco mais da metade dos EAF do estado, envolvendo 90 municípios.

Gráfico 6 - Número de cisternas segunda água instaladas por território no RN



Fonte Elaboração dos autores com base nas informações do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – Sistema (e-SIC), 2018 e no Sistema de Informações Territoriais – SIT (2019).

Observa-se que mesmo o estado do Rio Grande do Norte que teve uma das maiores coberturas (94%) entre os estados brasileiros do semiárido com as Cisternas de primeira água, a implementação da segunda não encontra o mesmo alcance. É evidente o processo de retração dessas políticas o que certamente irá repercutir na segurança alimentar, nas condições de saúde e qualidade de vida em geral da população beneficiária, mas também das condições socioeconômicas das localidades onde estas deixam de ser implementadas, como mostram os relatórios do MDS (2010).

6 – Considerações Finais

Nesse texto buscou-se analisar a trajetória dos programas de cisternas, elaborando um panorama da sua execução ao longo de 16 anos, seja de água para consumo, seja de água para produção. Além disso, em dois estados (RN e PB), demonstrou-se o grau de cobertura, tendo como base os EAF no estado. Assim, não é exagero reafirmar o impacto das cisternas (primeira e segunda águas) na vida das famílias rurais no semiárido brasileiro. Justamente em um momento no cenário mundial em que a vulnerabilidade hídrica (expressa em termos de qualidade e quantidade de água), está no centro de uma

“agenda universal” para "concretizar os direitos humanos de todos..." (ONU, 2015, p. 01), denominada de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). "Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos" é um desses objetivos que, por sua vez, dentre as metas, uma delas refere-se a "alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos" (ONU, 2015, p. 25). Ou seja, se o esforço é enfrentar a escassez de água no mundo, até o ano 2030, no semiárido a busca por alternativas de acesso à água e promoção da segurança hídrica e da SAN, torna-se urgentíssimo dado seu histórico de vulnerabilidade hídrica. Nesse caso, os programas de cisternas, embora não resolvam a questão em caráter definitivo, apontam para situações de adaptação e superação dessa vulnerabilidade. Não por acaso iniciamos esse texto falando do reconhecimento internacional e dos prêmios que os programas e a ASA receberam.

Mas, então, quais seriam as justificativas para o esvaziamento do programa? Sem intenção de responder tal questão, o fato de que janelas de oportunidades (e/ou dispositivos sociais para recuperar Sen [2010]) foram criadas em determinado governo e que repercutiu na expressividade e alcance dos dados de implementação nos vários estados do semiárido gerou muita visibilidade. Por exemplo, na mídia, por um lado, que mesmo em tamanha seca observada nesses últimos anos, as notícias sobre migração, fome, saques foram quase ausentes se comparadas aos outros períodos de seca. A cisterna – para consumo humano – quando não enchia pela chuva (fato raro, apesar dos poucos índices), ela era o reservatório para se colocar água proveniente de outra fonte, seja pelo carro-pipa (operação de distribuição de água do governo federal e estaduais), seja água adquirida de outra fonte por meio de recursos próprios das famílias. A cisterna funcionava com um “cofre” de um bem valioso, que permitia a autonomia da família. Além disso, associada à cisterna de primeira água, também havia a possibilidade de acesso aos programas sociais, tendo em vista que para receber a cisterna a família precisava ser e/ou estar inserida no cadastro único do MDS.

Por outro lado, os programas de cisternas dialogam com a perspectiva de Sen (2010) no que se refere, principalmente, à ampliação das capacidades dos indivíduos e no encadeamento das diferentes formas de liberdades que os referidos programas mobilizam. As “liberdades políticas”, por exemplo, podem ser expressas no diálogo que é construído entre a sociedade civil e o Estado. Este, desencadeou as “facilidades

econômicas”, ou seja, assegurou a disponibilidade de recursos para a efetivação dos Programas, que tem possibilitado aos indivíduos a superação de privações como àquelas advindas da impossibilidade de acesso à água e alimento de qualidade, dentre outras. Nesse contexto, as liberdades dos indivíduos se complementam e se reforçam mutuamente.

Talvez, por conta disso, os programas de cisternas geraram efeitos de ciúme para com os prefeitos e/ou governadores (e demais políticos de plantão que praticam o clientelismo e o assistencialismo) pois não era deles a hegemonia na execução do programa. Embora eles tenham acessado o programa, reivindicando o “respeito” ao pacto federativo, na época do programa de cisternas de plástico, esse acesso começou a minguar com o declínio do programa como um todo.

Apesar da expressividade das cisternas primeira água, a situação das implementações de segunda água e todo seu potencial para a garantia da segurança alimentar está bem aquém do seu irmão (primeira água). Mas ele pode ser considerado um aprimoramento do processo de experimentalismo institucional estabelecido entre 2003 e 2011, basicamente. Resta saber se os parceiros da rede de tecnologias sociais estarão dispostos a permanecer com a ação junto à ASA, mesmo nesse momento de desmonte e de uma certa indisponibilidade do governo federal para com ações no Nordeste como um todo.

7 – Lista de Referências

- ARSKY, Igor da Costa. (2019). **Determinantes, efeitos e institucionalização do programa cisternas na visão dos implementadores**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- ASA. (2004). **Carta do Piauí** – Carta da Terra. Teresina/PI. Disponível em: <https://www.asabrazil.org.br/images/UserFiles/File/Carta%20da%20Terra.pdf>. Acesso em: 07 Mai. 2019
- _____. (1999). **Declaração do Semiárido**. Disponível em: https://www.asabrazil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf. Acesso em: 07 Mai. 2019.
- BRASIL. (2019). **Nova delimitação Semiárido**. Brasília. Disponível em: http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/semiárido/arquivos/Rela%C3%A7%C3%A3o_de_Munic%C3%ADpios_Semi%C3%A1rido.pdf. Acesso em: 13 Set. 2019.
- _____. (2019). **Sistema de Informações Territoriais**. Brasília. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php>. Acesso em: 13 Set. 2019.
- _____. (2013). **Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm. Acesso em: 11 Jul. 2019.
- _____. (2011). **Decreto n. 7.535, de 26 de julho de 2011**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm. Acesso em: 16 Jul. 2019.
- _____. (2005). **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca** – PAN-Brasil. Brasília. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/arquivos/pan_brasil_portugues.pdf. Acesso em: 19 Set. 2019.
- CASTELLS, Manuel. (1999). **O poder da identidade** (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 2), 3a Edição. São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klauss Brandini Gerhardt]. 1999.
- DINIZ, Paulo C. Oliveira. (2007). **Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”**: Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil - experiências no Semi-Árido. Tese (doutorado em sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS, Universidade Federal da Paraíba. Campina Grande.
- DINIZ, Paulo Cesar Oliveira; LIMA, Jorge Roberto Tavares de. (2017). Mobilização social e ação coletiva no Semiárido Brasileiro: convivência, agroecologia e sustentabilidade. **Redes** (Santa Cruz do Sul. Online), Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 2, p. 189-207, abr. 2017. ISSN 1982-6745. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/9353>. Acesso em: 13 maio 2019.
- DUQUE, Ghislaine. (2015). Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo. IN: GRISA, Cátia e SCHNEIDER, Sergio (Org). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- IBGE. (2013). **Banco de Dados Agregados**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=73&z=t&o=24>. Acesso em: 15 Jun. 2013.

- INSA. (2019). **Sistema de Gestão da Informação e do Conhecimento do Semiárido Brasileiro**. Disponível em: <http://sigsab.insa.gov.br/basico>. Acesso em: 07 Mai. 2019.
- LONGO, Ivan. (2017). Premiado pela ONU, Programa Cisternas pode ter corte de 92% no orçamento para 2018. **Fórum**. 20/09/2017. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/premiado-pela-onu-programa-cisternas-pode-ter-corte-de-92-no-orcamento-para-2018/>. Acesso em: 21 Set. 2019.
- MDS (2010). Avaliação da sustentabilidade do programa cisternas em parceria com a articulação no semiárido brasileiro (ASA). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. N. 13 (2010). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1060/Avaliacao%20da%20Sustentabilidade%20do%20Programa%20Cisternas%20do%20MDS%20em%20Parceria%20com%20a%20ASA%20-Agua-Vida-2.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 Set. 2019.
- ONU. (2015). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 28 Nov. 2017.
- ROZENDO, Cimone. (2015). Mudanças climáticas e convivência com o semiárido na agenda pública do Seridó Potiguar. **Revista Guaju**. Matinhos-UFPR, v. 1, n. 1, p. 90-105 (jan./jun. 2015). Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/43432>. Acesso em: 19 Set. 2019.
- SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa; SOARES, Carlos Cleber Sousa. (2012). Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. IN: Anais do Circuito de Debates Acadêmicos : programa e resumos. – Brasília: Ipea. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo34.pdf>. Acesso em: 19 Set. 2019.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (2002). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, N. 63. Coimbra. (p. 237-280). Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1285#text>. Acesso em: 15 Dez. 2018.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático (p. 39-82). IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. V. 1)
- SANTOS, Gesmar Rosa dos e KUWAJIMA, Julio Issao (2019). Cadernos ODS: ODS 6 – Assegurar a Disponibilidade e Gestão Sustentável da Água e Saneamento para Todas e Todos. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_6.pdf. Acesso em: 19 Set. 2019.
- SILVA, Roberto Marinho Alves da. (2010). **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/livroPDF.aspx?cd_livro=176 Acesso em: 16 Jan. 2018.
- SILVA, Sandro Pereira. (2014). A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: IEPA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 19 Set. 2019.