

MOBILIZAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS (P1MC)

Alexciane A. de Lima¹

Resumo

Com o advento do paradigma de convivência com o semiárido, políticas públicas de fortalecimento de ações voltadas para diminuição dos efeitos da seca foram criadas, refletindo no desenvolvimento humano e social das comunidades afetadas, bem como na permanência das famílias na região semiárida. Uma dessas políticas é o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). Resultado da articulação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais o Programa objetiva a descentralização e democratização da água, por meio da cultura do estoque. Aqui, além de discorreremos sobre a política em questão, objetivamos destacar a mobilização de capital social, por meio das etapas que constituem e materializam as ações do P1MC.

Palavras chaves: Programa; Cisternas; Capital Social; Convivência com o Semiárido; Tecnologias Sociais.

Abstract

With the advent of the paradigm of living with the semiarid, public policies to strengthen actions aimed at reducing the effects of drought were created, reflecting on the human and social development of affected communities, as well as on the permanence of families in the semiarid region. One such policy is the One Million Cistern Program (P1MC). Resulting from the articulation of civil society organizations and social movements, the Program aims at decentralization and democratization of water through the stock culture. Here, in addition to discussing the policy in question, we aim to highlight the mobilization of social capital through the stages that constitute and materialize the actions of P1MC.

Keywords: Program; Cisterns; Social Capital; Living with the Semiarid; Social Technologies.

¹ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Especialista em Ciência Política pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). alexcianeal@gmail.com.

Introdução

Conforme Malvezzi (2007, p.9), o semiárido brasileiro não é apenas clima, vegetação, solo, sol ou água. É processo social. Não se pode compreendê-lo de um ângulo só. Com base nessas afirmações desenvolveremos uma discussão tomando como referência a mobilização de capital social presente nas ações do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Marcado pelo estigma da seca, o semiárido brasileiro é formado pelos estados do nordeste e o norte de Minas Gerais. Por muitos anos, essa região era considerada uma área inóspita, inacessível, improdutiva e sinônimo de atraso, no entanto, apesar dos problemas de disponibilidade hídrica, em comparação a outras regiões semiáridas do mundo, o semiárido brasileiro é o que apresenta um dos maiores índices pluviométricos, sendo o mais chuvoso e populoso do planeta. Em média, caem por ano 750 bilhões de m³ de água sobre essa região, todavia, só temos infraestrutura para armazenar 36 bilhões e esses ficam expostos ao processo de evaporação. Dessa forma, pressupõem-se que o problema não está na ausência de água, mas no aproveitamento, decorrente de processos ineficientes de armazenamento e distribuição, ou seja, na gestão da água (MALVEZZI, 2007).

Com base nisso, foi criado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), com uma perspectiva de convivência com o semiárido, defendendo a descentralização e democratização da água, por meio da cultura do estoque. Visando atender uma necessidade básica das famílias, o acesso à água, o Programa investe na implementação de tecnologias sociais de baixo custo para captação da água da chuva, estocando o máximo possível da água disponível, prevendo os períodos secos. Este tipo de ação, aumenta as possibilidades de convivência com o semiárido, diminuindo o êxodo rural e outros problemas sociais inerentes à estiagem.

A mobilização social, a sistematização das experiências e o processo formativo contextualizado são considerados os principais eixos da implementação do Programa. As famílias são parte de um todo que tem como objetivo final a gestão sustentável da água.

A identificação das famílias que serão usuárias do programa e todo o processo inerentes a execução dele, fomenta e fortalece o capital social nas comunidades contempladas. Dito isso, tomando como referência a concepção de Robert Putnam sobre capital social, podemos presumir que a participação social e comunitária, prevista em todas as etapas de implementação do programa, possibilita a existência de laços comunitários e redes de cooperação entre os envolvidos, sendo essas, fortes e capazes de garantir a efetivação de uma

ação coletiva, levando os usuários do programa a participarem ativamente do processo de democratização da água.

Assim, o artigo se propõe a apresentar a mobilização de capital social por meio da implementação do Programa Um Milhão de Cisternas. Para tanto, nosso objeto de análise será as ações inerentes ao Programa, destacando desde a sua criação, enquanto política pública, até a implementação do mesmo, tomando como base a criação de redes e a participação social. Logo, o presente artigo está estruturado em quatro seções. A primeira seção versará sobre a concepção de convivência com o semiárido. A segunda seção tratará da apresentação do Programa. A terceira seção está destinada para as discussões que envolvem o conceito de capital social. Na quarta seção, veremos a relação entre o capital social e a implementação do P1MC.

Sobre Convivência com o Semiárido: uma breve discussão

Antes de apresentarmos o Programa, é mister discorreremos brevemente sobre o termo “Convivência com o Semiárido”, considerando que as ações inerentes ao P1MC pressupõem a isso. Dessa forma, destinaremos uma parte dessa seção para dialogarmos um pouco sobre esse novo paradigma.

O Semiárido Brasileiro é composto por 1.262 municípios, dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, incluindo a mais recente delimitação aprovada em 2017 pelo Conselho Deliberativo - Condel da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, totalizando uma área de 1.128.697 Km², contando com uma população de 27.870.241 habitantes (2017)².

O termo “Convivência com o Semiárido” lança um novo olhar sobre uma região seca, historicamente tratada como um lugar inóspito, de fome e miséria, ocasionando a inviabilidade de um desenvolvimento econômico e social. Neste retrato de um semiárido atrasado estão envolvidos interesses políticos, construídos pelo julgamento superficial das elites locais, que justificavam as condições sociais e econômicas da região como resultado das condições naturais e adversas do clima, do solo e da própria gente que ali habitara.

As atribuições negativas relacionadas ao semiárido, sobretudo, à seca, eram divulgadas nacionalmente como um problema grave, imerso em um discurso político aparentemente irrefutável, a fim de obter recursos, obras e outros benefícios que seriam

² Disponível em:

http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/semiario/arquivos/Rela%C3%A7%C3%A3o_de_Munic%C3%ADpios_Semi%C3%A1rido.pdf. Acesso em: 22/10/2019.

monopolizados pelas elites dominantes locais. Era possível perceber na literatura, de 1926 aos anos 1930, por meio do movimento regionalista, as condições de vida do povo do Nordeste e suas representações sobre a seca, destacando o coronelismo (CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO, 2006).

No início do século XX, o tema “Seca” e suas consequências eram disseminados negativamente não só na literatura (Os Sertões, de Euclides da Cunha, O Quinze, de Raquel de Queiroz), mas na dramaturgia, música e artes plásticas, aparecendo como um fenômeno relacionado às mazelas sociais e morais que desorganizava o modo de vida das famílias e da sociedade. No mais, as questões sociais relacionadas à seca foram naturalizadas de modo que se justificava os conflitos sociais da região, como o cangaço e o messianismo, bem como a realidade hostil do sertanejo como inerentes à região dominada pela aridez do clima (SILVA, 2003).

Foi em meados do século XX que a desmistificação sobre as causas estruturais e sociais ligadas à seca recebeu atenção, em especial com a publicação de obras como a Geografia da Fome (1946) de Josué de Castro, que rompeu com o pensamento de que a fome e a miséria do mundo eram resultantes do excesso populacional e da escassez de recursos naturais. Castro provou que a seca não era a vilã do drama nordestino, mas a concentração fundiária e de riqueza, assim como as formas dominantes de exploração econômica e da mão de obra sertaneja explicavam a manutenção da indústria da seca.

Superando as concepções tradicionais de análise do Nordeste, no final da década de 1950, coordenado pelo economista Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN apontava que as ações do governo no combate à seca eram ineficazes e contribuía com a ideia de naturalização da miséria na região, responsabilizando a seca pelo subdesenvolvimento. Celso Furtado afirmava que o atraso no Nordeste não advinha apenas em função das secas periódicas ou da economia de subsistência que abarcava um grande contingente populacional, mas sim, pela disparidade na dinâmica do crescimento regional, quando comparado o Nordeste com as regiões industrializadas (SILVA, 2003).

Contudo, foi a partir da década de 1980 que o discurso sobre a realidade do Nordeste tomou outros rumos, em especial, no que tange as alternativas sustentáveis de desenvolvimento do semiárido. Como protagonistas dessa mudança, no que diz respeito às propostas e experimentação de alternativas que pressupunham a possibilidade do convívio *com a seca e o semiárido*, merecem destaque a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, a

Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - Embrater e um conjunto de organizações não-governamentais - ONGs que atuavam no semiárido. Vale destacar que em 1982, a Embrapa e a Embrater publicaram “*SEMI-ÁRIDO brasileiro: convivência do homem com a seca. Implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas: uma proposta de ação*”. O documento em questão, sugere um conjunto de explorações e atividades necessárias à sustentação da propriedade agrícola para assegurar a convivência do homem com a seca, destacando o acesso e armazenamento indispensável da água para consumo humano, animal e irrigação (SILVA, 2003).

Entre o século XVIII até as últimas décadas do século XX, as ações governamentais conduzidas ao semiárido estavam relacionadas ao paradigma do combate à seca. No entanto, em 1999, simultaneamente à Terceira Sessão da Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação - COP 3, ocorrida em Recife/PE, cerca de sessenta e uma organizações não-governamentais constituíram a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), lançando a Declaração do Semiárido³, defendendo que o semiárido é viável, sendo possível a convivência com as suas condições e com a seca, apresentando ações que podiam proporcionar uma vida digna para o homem e mulher do campo sem que esses tivessem que abandonar o local de origem. Nesse documento estão imersos um conjunto de proposições apoiadas em duas premissas: a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semiárido; e a quebra do monopólio de acesso à terra, à água e aos outros meios de produção (SILVA, 2007).

Esse novo olhar lançado para o semiárido, proporcionou mudanças na vida dos agricultores, tornando-os integrantes do processo de desenvolvimento regional, tendo em vista que os saberes locais foram preservados, sendo levados em consideração. Além do mais, os discursos e articulações de defesa da convivência com o semiárido proporcionou há várias representações e lideranças que atuavam no campo a condição de se tornarem partícipes da formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o semiárido. Com base neste novo paradigma, nasce o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

É com essa perspectiva que o fenômeno “seca” passa a ser compreendido pelo povo do semiárido como um problema manejável, cuja mitigação não está somente ligada a determinadas ações estatais, mas a articulação de grupos locais, ao desenvolvimento e

³ Disponível em: https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf. Acesso em: 22/10/2019.

implementação de tecnologias e conhecimentos específicos destinados para esse fim (COSTA, 2013).

Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) foi lançado oficialmente por organizações da sociedade civil no ano de 1999, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso. Desde o ano de 2000 tem recebido aporte de recursos da União e em 2005 a construção de cisternas passou a ter dotação orçamentária dentro do Orçamento Geral da União (OGU)⁴. O Programa é resultado da articulação de entidades da sociedade civil, sendo o primeiro programa de formação e mobilização social para a convivência com o semiárido desenvolvido pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), tendo como fundamento a cultura de estoque.

A ASA é formada por mais de três mil organizações de distintas naturezas, como sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, pastorais sociais, Igrejas, ONGs, Oscip, entre outras, organizadas em fóruns e redes nos 10 estados que compõem o semiárido brasileiro⁵. O objetivo é de garantir que um milhão de famílias tenha acesso a equipamentos de captação e armazenamento de água da chuva, visando suprir uma necessidade básica da população que vive na região do semiárido: água de qualidade para consumo humano. Segundo Costa (2013):

O P1MC é a política pública que materializa a convivência com a seca enquanto visão da problemática do Semiárido. É produto do pacote argumentativo defendido principalmente por movimentos sociais nordestinos com base em sua perspectiva e interesses. Ou seja, a agenda sistêmica que precedeu à formulação do P1MC foi fortemente influenciada pela visão da convivência com a seca disseminada principalmente pela ASA e por movimentos sociais a ela ligados (COSTA, 2013, p. 38).

O armazenamento dessa água é garantido por meio da implementação de tecnologias sociais, que proporcionam a autonomia e a gestão hídrica ao povo do campo, em período de estiagem. No que diz respeito às tecnologias sociais:

As tecnologias sociais são importantes ferramentas desenvolvidas a partir do conhecimento popular e de problemas locais, construídas junto da população,

⁴ Disponível em:

https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/Acesso_a_agua_para_populacoes_do_Semiarido_brasileiro.pdf. Acesso em: 23/10/2019

⁵ Disponível em:

https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/Acesso_a_agua_para_populacoes_do_Semiarido_brasileiro.pdf. Acesso em: 23/10/2019.

baseadas na criatividade e na disponibilidade de recursos da localidade (SEBRAE, 2017, p. 05).

A relação entre as tecnologias sociais e políticas públicas está na participação efetiva da comunidade, no que tange o processo de construção e/ou apropriação do produto. Conforme a Fundação Banco do Brasil, as características comuns entre ambas estão no atendimento de demandas da sociedade, nas interações sociais, no envolvimento de atores públicos e privados, na promoção do desenvolvimento e sustentabilidade socioeconômica e ambiental, no fortalecimento das organizações, contando com a participação social e política, proporcionando a inclusão social por meio da geração de trabalho e renda. Utiliza-se de metodologia reaplicáveis que são desenvolvidas por meio da interação entre os envolvidos, a fim de alcançar efetivas soluções que provoquem transformação social.

No Programa, a tecnologia social aplicada é a cisterna de placa de cimento, com capacidade de armazenar 16 mil litros de água, quantidade suficiente projetada para abastecer uma família composta por cinco pessoas, bebendo e cozinhando durante um ano. Essas cisternas são hermeticamente fechadas, evitando a entrada de luz e, conseqüentemente, a proliferação de organismos vivos. Dessa forma a água fica preservada e pronta para o consumo de qualidade. Elas são construídas próximas à residência, a fim de facilitar o manejo da água e aliviar o trabalho feminino. Essa tecnologia social, também foi pensada para garantir uma maior autonomia as famílias em relação aos carros pipas, aos proprietários de terra e aos políticos locais, pois possuindo sua própria água as famílias passam a depender menos da água de propriedades privadas (CARVALHO et al, 2016). Isso é o que a ASA define como descentralização e democratização da água, impactando na realidade estrutural das famílias e comunidades rurais. Atualmente, mais de 1,3 milhão de tecnologias já foram construídas e encontram-se em funcionamento, contando com protagonismo da sociedade civil, por meio da Articulação no Semiárido Brasileiro, com o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais⁶.

O PIMC é uma política pública formulada com a participação da sociedade civil e que tem como pilar a transformação social, a promoção e valorização da água como um direito essencial à vida e à cidadania. Baseado na mobilização social, articulação de recursos, desenvolvimento e políticas para a convivência com o semiárido, o Programa tem como prioridade a democratização do acesso à água de qualidade às famílias do semiárido brasileiro. Por meio do Programa, as famílias são capacitadas para construir suas próprias cisternas, além

⁶ Ver:

https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/Acesso_a_agua_para_populacoes_do_Semiario_brasileiro.pdf. Acesso em: 23/10/2019.

de receber conhecimentos de gerenciamento de recursos hídricos, cidadania e relações de gênero. As discussões são balizadas pelas práticas de convívio sustentável e solidário com o semiárido e em processos participativos, sendo as famílias protagonistas nas ações.

Além disso, a referida política era financiada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social⁷ (MDS), hoje Ministério da Cidadania, instituída pela [Lei N° 12.873/2013](#) e regulamentado pelo [Decreto N° 8.038/2013](#)), tendo como público alvo famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Para participarem, as famílias devem necessariamente estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁸. Os principais atores envolvidos no Programa são o MDS, Articulação no Semiárido Brasileiro - ASA e as famílias contempladas. ASA e as organizações da sociedade civil que a compõem, são as implementadoras da política, sendo as comunidades e as famílias envolvidas as responsáveis por determinadas contrapartidas, como a escavação do buraco e o ajudante de pedreiro, no processo de construção das cisternas, (COSTA, 2013).

Identificação e Mobilização das Famílias:

A participação das famílias e da comunidade em cada etapa do processo de implementação do Programa é levada em consideração, haja vista que essa participação favorece a compreensão de que a água é um direito. Dito isso, veremos que a parte inicial da implementação dessa política se dá pelo processo de mobilização, por meio das comissões municipais, as quais são instâncias legítimas de controle social dos programas coordenados pela Articulação do Semiárido. Formadas, no mínimo, por três organizações sociais com atuação no município, as comissões são responsáveis: pelo processo de seleção das famílias que serão usuárias do Programa, pela organização dos eventos inerentes ao PIMC e acompanhamento das construções da tecnologia, incluindo as equipes técnicas das organizações executoras da ação⁹.

Em suma, o cadastramento e seleção das famílias é a etapa que diz respeito a mobilização social, parte inicial da implementação do Programa, contando com o envolvimento das comunidades, famílias e organizações da sociedade civil. Vale ressaltar que as comunidades e famílias são selecionadas a partir de critérios pré-definidos na estrutura do programa, tendo essas que serem inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

⁷ Hoje, a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania.

⁸ Ver: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Acesso em 23/10/2019.

⁹ Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc>. Acesso em: 23/10/2019

Posterior a seleção, a família que receberá as cisternas participará do Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRH), tendo acesso à conteúdos relacionados à convivência com o semiárido, ao gerenciamento dos recursos hídricos e ao cuidado com a cisterna e a água, bem como direito à água e cidadania. A metodologia utilizada é participativa e reflexiva envolvendo as famílias, comissões municipais, pedreiros e pedreiras. O objetivo é ampliar as reflexões em relação ao direito à água e das possibilidades de convivência com o semiárido, a partir dos conhecimentos e práticas dos usuários, dentro da concepção de construção coletiva. Essa etapa será melhor explorada quando formos discorrer sobre a relação entre a implementação do P1MC e a mobilização de Capital Social nas comunidades contempladas pelo Programa.

Ao final das capacitações, a etapa que se segue é a construção da cisterna de placa de cimento com capacidade de armazenar de 16 mil litros de água. Essa tecnologia social, de baixo custo, é construída ao lado das casas, pelas pessoas da comunidade, sendo elas capacitadas nos cursos de pedreiros e pedreiras ofertados pelo Programa. O formato da cisterna é cilíndrico, ela é hermeticamente fechada e semienterrada. A tecnologia foi pensada para captar a água da chuva que cai no telhado, sendo escoada por meio de calhas.



Figura 1: Cisterna de placa de cimento construída no âmbito do P1MC

Sobre Capital Social

O conceito Capital Social foi evidenciado nas ciências sociais desde o século XX¹⁰, primeiramente, por meio de Hanifan (1916), posteriormente por Bourdieu (1980), Coleman (1990), dentre outros. No entanto, embora antigo, o conceito tem sido aprimorado por alguns pesquisadores e recentemente atrelado a agências multilaterais na associação entre capital social e políticas de desenvolvimento e combate à pobreza (FERRAREZI, 2003).

Historicamente, o conceito foi registrado, primeiramente, em um ensaio de Hanifan, em 1916. Neste trabalho o autor buscava destacar a importância das relações sociais para a democracia e o desenvolvimento. Na década de 1980, Pierre Bourdieu conceituou capital social como:

O conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos (BOURDIEU, 2007, p.67).

Para Bourdieu (2007) as relações são particularmente visíveis em todos os casos em que indivíduos diferentes tendem a obter rendimento desigual de capital econômico ou cultural, equivalendo ao grau que esses podem mobilizar. Ou seja, o volume de capital social que uma pessoa individualmente detém depende da extensão da rede de relações que ele é capaz de mobilizar e do volume de outros capitais, tais como: cultural, econômico ou simbólico. Sendo esses últimos, posses exclusivas de cada um daqueles a quem está ligado. Para Coleman (1988), o capital social é definido pela sua função e pelos efeitos relacionais presentes na estrutura social que beneficiam indivíduos concretos, e não pelas causas desses efeitos. Sendo essas causas diversas para um mesmo efeito, relacionando várias formas de capital, como a confiança, a informação útil que permite poupar tempo para a chegada a fonte, benefícios promovidos pelas organizações para seus membros, como resultado de suas atividades, normas, sanções, obrigações, expectativas e relações de autoridade.

Ambas as formulações contribuem com uma definição socioestrutural do capital social, direcionando um olhar para a investigação de contexto e tipificação, indo além da

¹⁰Disponível em: Ferrarezi. F. Revista do Serviço Público Ano 54 Número 4 Out-Dez 2003. Acesso em: 23/10/2019.

simples presença ou ausência de redes que propiciariam sua criação, colocando a confiança como variável dependente do contexto (FERRAREZI, 2003).

Contudo, foi por meio da obra de Robert Putnam *Making Democracy Work*¹¹, publicado em 1993, que o termo Capital Social ganhou notabilidade. O autor formulou o conceito ao longo de duas décadas de pesquisa durante o processo de descentralização administrativa da Itália, analisando os fundamentos da democracia do país. Putnam inicia seu discurso sobre capital social, associando - o ao desempenho institucional. Para tanto, antes de discutir o conceito de capital social o autor destaca a importância da cooperação entre os indivíduos de uma comunidade. Assim, o autor faz menção a parábola de Davis Hume, para fazer alusão ao dilema fundamental que corrói o espírito cívico racional e ao dilema do prisioneiro, para explicar os dilemas da ação coletiva:

"Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua."(PUTNAM, 2006, p.173).

Posto isso, o autor expõe que capital social diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, Putnam (2006, p.177), sendo produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse. Ou seja, capital social é visto como a conexão existente entre indivíduos de uma comunidade, tendo a confiança, as normas e as cadeias de relações sociais como características específicas para facilitar a cooperação espontânea (PUTNAM, 2006). Para o autor, tais fatores não apenas garantem o caráter democrático da sociedade civil, como também determinam o desempenho dos governos locais e de suas instituições. A organização social, quando ancorada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseadas em regras compartilhadas e em confiança recíproca, se mostrou fundamental para uma boa atuação das instituições, bem como da eficiência da sociedade e de sua economia (FREY, 2003).

Foi justamente a presença de capital social nas regiões do norte da Itália e ausência deste nas regiões do sul italiano que, segundo Putnam, explicou a diferença de desempenho

¹¹A versão em português foi publicada sob o título: Comunidade e democracia (PUTNAM 1996).

econômico e institucional dos governos locais. Conforme pesquisa desenvolvida, há evidências de que a existência de capital social nas regiões mais cívicas da Itália está correlacionada com a existência de associações civis. Segundo o autor, o acúmulo de capital social em uma determinada sociedade implica, positivamente, no bom desempenho institucional, ou seja, o capital social impacta positivamente nas instituições políticas, conduzindo-as a uma maior eficiência, considerando que os níveis de solidariedade e confiança interpessoais estão positivamente relacionados à capacidade dos governos em atender e realizar as demandas da população.

Conforme Ferrarezi (2003), por meio do capital social é possível induzir experimentações, envolvendo colaboração horizontal em torno de projetos comuns e empoderamento para qualificar a participação política. Segundo a autora, é cada vez mais recorrente, no que tange a políticas públicas de redução de desigualdade e pobreza, o incentivo a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem, com autoridade, os processos que afetam diretamente o seu bem-estar. No entanto, o envolvimento dos cidadãos exige aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, visto que, o capital social pode vir a prejudicar o desenvolvimento social e democrático, dada uma situação em que as redes e normas beneficiam aqueles que estão mais fortemente inseridos, em detrimento daqueles que não estão.

A participação social e o capital social são destacados por vários autores como ferramentas importantes para o fortalecimento da democracia, considerando que favorecem a capacidade das pessoas se envolverem e se responsabilizarem com e pelo desenvolvimento social, buscando soluções para problemas comuns, tornando possível o controle dos resultados (FERRAREZI, 2003). Tais processos contribuem para a ação coletiva, permitindo que as pessoas intervenham sobre os processos sociais.

Scherer-Warren (2006) utiliza o termo de Manuel Castels “sociedade das redes” para destacar que o associativismo localizado ou setorizado, bem como os movimentos sociais de base local vêm percebendo a necessidade de articulação com outros grupos que possuem a mesma identidade social ou política, buscando ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. Ainda segundo a autora, a preparação de sujeitos para os tornar atores de novas formas de governanças pressupõe a participação em diversos espaços de controle e mobilização social, considerando que são nesses espaços que as organizações de base encontram um caminho de representação e de mediação política quando o assunto é negociação com o Estado e o mercado.

Dessa forma, podemos perceber que o capital social reside nas relações entre os indivíduos, nas trocas de conhecimento e formação de redes e nunca em um indivíduo sozinho. Ele é construído por meio de coletividades institucionalizadas, permitindo e favorecendo ações cooperativas, resolvendo problemas comuns a coletividade (BAQUERO, 2003). Assim, na próxima seção iremos nos deter à relação entre o capital social e a implementação do P1MC.

Relação entre o capital social e a implementação do P1MC.

Ao abordar as tipologias sobre políticas públicas, a fim de compreender como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos, Celina Souza destaca um modelo explicativo, o qual utilizaremos para fundamentar a afirmação de formação de redes na elaboração de políticas, concebe a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Considerando que, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito.

Esses empreendedores podem constituir, e em geral constituem, redes sociais. Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características (SOUZA, 2006, p.32).

Com isso, vemos que a presença do capital social no Programa não se dá apenas na implementação, mas desde a articulação inicial para transformá-lo em uma política pública. Na realidade, o P1MC além de ser consequência, ele fomenta a mobilização de capital social, considerando a perspectiva de cooperação, formação de redes e laços de confiança. Putnam (2006) conceitua o termo como às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, garantindo o caráter democrático da sociedade civil, como também determinando o desempenho dos governos locais e de suas instituições.

Vale ressaltar, que o programa nasceu da articulação de várias organizações com atuação no campo e semiárido do Nordeste, durante a realização da Conferência das Partes - COP-3, em 1999. No decorrer do evento foi avaliado que as ações de combate à desertificações e estratégias de diminuição dos efeitos da seca ficavam aquém da realidade apresentada. Assim,

oportunamente, os debates e demandas (inputs) em torno da temática de alternativas relacionadas à convivência com o semiárido foram ganhando força e se agregando, resultando na criação da Articulação do Semiárido (ASA). O que favoreceu a entrada da pauta na agenda setting do governo, tornando o PIMC (outputs) uma política pública, pela qual a convivência com a seca, enquanto problemática do semiárido, é consubstanciada, sendo resultado de demandas oriundas do discurso de convivência com a seca.

Dentro de uma perspectiva *bottom up* (de baixo para cima), que aqui não será explorada, podemos perceber que o Programa não foi apenas construído por gestores públicos e/ou especialistas e técnicos da área, a contribuição do conhecimento prático das organizações que atuavam na região, bem como a sistematização das experiências foram levadas em consideração, sendo elaborado com um formato técnico e propositivo adequado ao poder público (COSTA, 2013).

Com isso, a presença da mobilização de capital social é notória desde as primeiras articulações para formalização do Programa até a sua implementação. Produtivo, o capital social é capaz de favorecer o alcance de determinados objetivos que na sua ausência não seria possível, além de gerar laços de confiabilidade e redes sociais.

Tendo em vista que a participação social e comunitária está presente em todas as etapas de execução do programa, vimos que cada família contemplada recebe capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRH), tendo acesso a discussões e conteúdos que abordam a convivência com o semiárido, ao gerenciamento dos recursos hídricos e ao cuidado com a cisterna e a água. Para isso, é utilizada uma metodologia participativa e reflexiva, a fim de ampliar as reflexões e conhecimentos relacionados ao direito à água e possibilidades de convivência com o Semiárido. Sobre essa participação, Costa (2013, p. 53) destaca que:

Outro aspecto interessante do programa é o envolvimento das famílias na construção das cisternas, geralmente construídas por mutirão. Um pedreiro (ou, o que não é raro, um agricultor com alguma experiência na construção civil) participa de oficinas de qualificação promovidas pela ASA e, ajudado por familiares, amigos ou vizinhos, consegue construir a cisterna em alguns dias de trabalho. Respeita-se, assim, o conhecimento tradicional – e, muitas vezes, tácito – detido pelos próprios usuários.

Vale destacar que o movimento e articulação para as capacitações não envolve apenas as famílias usuárias, mas, também, potenciais pedreiros e pedreiras, bem como as comissões municipais que são formadas, no mínimo, por três organizações sociais com atuação no município. Em relação à capacitação das comissões municipais, é esperado um aumento do nível de participação e interação dessas com as comissões comunitárias e as famílias a fim de

aumentar as capacidades políticas e operacionais. Quanto a capacitação de pessoas para se tornarem pedreiros e pedreiras aptos a construir cisternas domiciliares, é apresentado aos envolvidos a importância da cisterna como elemento mobilizador das famílias rurais, assim como conteúdos com abordagem de convivência com o semiárido.

Diante do exposto, é possível observar que no Programa o capital social opera fortalecendo as relações e a participação social. Ele age unindo grupos e organizações, contribuindo para a ação coletiva. A sua atuação se dá não apenas no processo de formação da política, mas também, conforme o que foi discorrido, nas fases de implementação, agregando e fomentando conhecimentos.

Considerações Finais

Segundo Maria das Graças Rua Políticas Públicas compreendem um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Acima, discorreremos sobre a presença do capital social na formulação e implementação de uma política pública voltada para amenizar os efeitos da seca, tendo como inputs demandas e proposições da sociedade civil, com base na perspectiva de convivência com o semiárido. Como resultado da articulação de grupos e movimentos sociais que atuam no campo, sobretudo em regiões castigadas pela seca, o output desse processo foi o Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC.

Em todas as etapas da implementação do Programa, desde a identificação das famílias até a construção das cisternas é possível perceber a mobilização e fomentação de capital social. As ações inerentes à execução do P1MC criam e fortalecem redes sociais, agregam conhecimentos e estabelecem laços de confiança. Sendo esses, recursos produtivos, acabam contribuindo com o desenvolvimento das comunidades contempladas.

Putnam (2006) identificou que o capital social aumenta a eficiência da sociedade, facilita ações coordenadas, sendo determinante ao desempenho de governos locais e de suas instituições. Com base nisso, concluímos que o Programa é capaz de proporcionar a democratização de recursos escassos na região semiárida, fortalecendo vínculos sociais e as alternativas de convivência com a seca. Sua atuação contribui para o desenvolvimento local e participação política. Conforme informação advinda da ASA, na totalidade, de acordo com o Ministério da Cidadania, Boletim Informativo nº 19 de fevereiro de 2019, há 1.294.503 tecnologias de captação de água de chuva construídas no Semiárido, sendo de responsabilidade da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) - figura jurídica da ASA, habilitada

para fazer a gestão física e financeira de projetos de convivência com o Semiárido, formalizando contratos e administrando: 619.712 cisternas de 16 mil litros em 1.131 municípios. Se levarmos em consideração as cisternas construídas em outras regiões do país, o número cresce para 1.310.282 (um milhão, trezentos e dez mil, duzentos e oitenta e duas)¹².

Assim, concluímos que os resultados do P1MC não são apenas expressos em quantidade de cisternas construídas, a dinâmica das ações do Programa mobiliza capital social, aumentando a cooperação e as ações articuladas em conjunto, contribuindo para o fortalecimento da democracia, além de promover novas formas de participação, tendo como alvo a transformação das condições sociais e políticas.

Referências:

BAQUERO, M. **Construindo uma outra sociedade:** O capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n.21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200007>. Acesso em: 12/10/2019.

BOURDIEU, P. **A Escola conservadora:** as desigualdades frente à escola e à cultura. Tradução de Aparecida Joly Gouveia. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). Escritos de educação. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007a.

CABRAL, R. **1959. Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado** – Oportunidade histórica e resistência conservadora. In: Cadernos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, ano 6, nº. 8, p. 17 -34, maio de 2011.

CARVALHO, R.V. et al. **O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC):** Uma Alternativa de Convivência com o Semiárido na Comunidade Agreste de Baixo –São Miguel/RN. Caminhos de Geografia. Uberlândia, v. 18, n. 61. p. 136–149, março de 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/RCG186109>. Acesso em 23/10/2019.

COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure (1988), pp. S95-S120.

COSTA, A.B. **Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas.** In: _____. (Org.). **Tecnologia Social e Políticas Públicas.** São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, p. 33-63, 2013.

FERRAREZI, E. **Capital social:** conceitos e contribuições às políticas públicas. Revista do Serviço Público. Brasília, Vol.54, nº 4, p. 7-22, Out-Dez 2003. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/273>. Acesso em: 20/10/2019;

¹² Disponível em::

https://www.asabrazil.org.br/images/UserFiles/File/Acesso_a_agua_para_populacoes_do_Semiario_brasileiro.pdf. Acesso em: 23/10/2019.

FREY, K. **Capital social, comunidade e democracia**. Política & Sociedade, v. 2, n.2, p. 175-187, abril de 2003.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Cisternas de placas: Tecnologia social como política pública para o semiárido brasileiro /. 1. ed. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.issuelab.org/resources/19260/19260.pdf>. Acesso em: 19/10/2019.

MALVEZZI, R. **Semi-árido**—uma visão holística. Brasília: Confea, 2007. 140p.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna/Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. - 5 ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260p.

RUA, M. G. (1997). **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento.

SCHERER-WARREN, I. **Das Mobilizações as redes de movimentos sociais**. Revista Sociedade e Estado. Brasília, v.21, n.1, p. 109-130, jan/abril. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922006000100007>. Acesso em: 20/10/2019.

SEBRAE. **Tecnologias sociais**: como os negócios podem transformar comunidades / Cuiabá, MT: Sebrae, 2017. 31p.

SILVA, R.M.A. **Entre dois Paradigmas**: combate à seca e convivência com o semi-árido. Revista Sociedade e Estado. Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-365, jan./dez. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922003000100017>. Acesso em: 20/10/2019.

_____. **Entre o Combate a Seca e a Convivência com o Semi-árido**: políticas públicas e transição paradigmática. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, v. 38, nº 3, p. 466-485, jul.-set. 2007. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/539/427>. Acesso em: 20/10/2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 22/09/2019.

Sites Visitados:

SUDENE:

http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/semiario/arquivos/Rela%C3%A7%C3%A3o_de_Munic%C3%ADpios_Semi%C3%A1rido.pdf. Acesso em: 22/10/2019.

ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO –ASA:

<http://www.asabrasil.org.br/portal/Default.asp>. Acesso em: 22/10/2019.

MISTÉRIO DA CIDADANIA:

<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Acesso em: 22/10/2019