



## POLÍTICA DE CISTERNAS NO RURAL NORDESTINO: UMA ANÁLISE NA PERSPECTIVA DAS CAPACITAÇÕES



<https://doi.org/10.56238/levv15n43-084>

**Data de submissão:** 22/11/2024

**Data de publicação:** 22/12/2024

### **Ana Monteiro Costa**

Doutora em Economia PPGE/UFRGS

Professora Adjunta do Departamento de Economia UFPE

Possui graduação em Ciências Econômicas pela PUCRS, Mestrado em Desenvolvimento Rural

PGDR/UFRGS

E-mail: [monteiro.costa@ufpe.br](mailto:monteiro.costa@ufpe.br)

### **Danielly Caroliny de Andrade Silva**

Doutora em Economia PIMES/UFPE

Possui graduação em Ciências Econômicas pela UFPE, Mestrado em Economia PIMES/UFPE.

E-mail: [danielly.andrade@ufpe.br](mailto:danielly.andrade@ufpe.br)

### **Maria Fernanda Gatto**

Doutora em Economia PIMES/UFPE

Professora Associada do Departamento de Economia UFPE

Possui graduação em Economia pela UFPE, Mestrado em Economia PIMES/UFPE.

E-mail: [maria.padil@ufpe.br](mailto:maria.padil@ufpe.br)

### **RESUMO**

As políticas públicas para o rural majoritariamente seguem a expansão do agronegócio, onde aquelas que têm por meta a redução da pobreza, na maioria das vezes, tratam esse fenômeno de maneira unidimensional, normalmente como renda insuficiente, o que leva a mecanismos de intervenção falhos. Afora tal aspecto, percepções de bem-estar das pessoas pobres em meio rural vinculam-se ao meio ambiente e às condições de subsistência, em que fenômenos ambientais afetam mais intensamente grupos em condição de pobreza e geram vulnerabilidade diferente para cada pessoa. Por apresentar essa dinâmica temporal, a vulnerabilidade é de difícil conceituação e avaliação. Tendo o exposto, este trabalho pretende analisar a importância, com base na expansão das capacitações, das políticas públicas voltadas para o acesso à água através de cisternas como promotoras do aumento da liberdade no que tange o desenvolvimento humano. O desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen será utilizado para se pensar a relação entre a pobreza, a vulnerabilidade, a emancipação política e social na concepção e implantação de políticas públicas que busquem enfrentar as mazelas econômicas e sociais daqueles atingidos pela seca.

**Palavras-chave:** Abordagem das Capacitações, Seca, Políticas de Cisternas no Nordeste brasileiro.

## 1 INTRODUÇÃO

Em termos orçamentários<sup>1</sup>, as políticas públicas para o rural majoritariamente seguem a expansão do agronegócio; aquelas que têm por meta a redução da pobreza, na maioria das vezes, tratam esse fenômeno de maneira unidimensional, normalmente como renda insuficiente, o que leva a mecanismos de intervenção insuficientes. Aqui, considera-se pobre aquela pessoa que possui privações para levar a vida a qual valoriza, onde a renda é um recurso entre outros tantos que podem ser meios para acabar com a pobreza, a depender do fim que se dá ao seu uso.

As percepções de bem-estar das pessoas pobres, principalmente no meio rural, estão fortemente vinculadas ao meio ambiente no que concerne sua subsistência e o poder de controlar suas próprias vidas. Os fenômenos ambientais, além de afetarem mais intensamente as pessoas em condições de pobreza, tendem a vulnerabilizar as pessoas de modo diferente, estando essas diferenças altamente relacionadas aos estados vividos anteriormente a ocorrência do fenômeno. A vulnerabilidade, desse modo, caracteriza-se por apresentar uma dinâmica temporal, razão pela qual é difícil conceituar e avaliá-la. É necessário ter um acompanhamento dos dados ao longo dos anos e saber dos indivíduos se eles percebem uma piora na sua qualidade de vida. No entanto, as políticas públicas voltadas ao enfrentamento e ao convívio com fenômenos naturais tendem a se pautar em ações emergenciais, sem o acompanhamento ao longo do tempo, negligenciando a vulnerabilização das pessoas no processo.

Tanto a vulnerabilidade quanto a pobreza são complexas e multidimensionais. Por isso, é necessário que se considere essas particularidades dinâmicas na formulação de propostas de políticas públicas. Este trabalho pretende analisar a importância, com base na expansão das capacitações, das políticas públicas voltadas para o acesso à água através de cisternas como promotoras do aumento da liberdade no que tange o desenvolvimento humano.

O desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen será utilizado para se pensar a relação entre a pobreza, a vulnerabilidade, a emancipação política e social na concepção e implantação de políticas públicas que busquem enfrentar as mazelas econômicas e sociais daqueles atingidos pela seca. Trata-se de um modo de ver o desenvolvimento a partir da realização do potencial humano. Para Kerstenetzky (2000), a dimensão ética no trabalho de Sen é envoltória, não restringindo os propósitos humanos ao espaço do ter, ainda que esse seja importante, mas sobrepondo, hierarquicamente, o fazer e o ser que correspondem aos funcionamentos. O desenvolvimento passa a ter objetivos que consideram a ética e a justiça.

Pelo enfoque normativo seniano, a ação pública deve considerar a agência e o bem-estar. Segundo Sen (2000, p. 24), o exercício da liberdade é mediado por valores que são influenciados por

---

<sup>1</sup> Orçamento do MAPA, em 2024 é de R\$ 20, 44 bilhões e do MDA R\$ 1,23 bilhão.

Fonte para orçamento MAPA: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/22000-ministerio-da-agricultura--pecuaria-e-abastecimento>; Fonte para orçamento MDA: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/49000?ano=2024>  
Acesso de ambos os sites: 04.06.2024.

discussões públicas e interações sociais, que são influenciadas pela liberdade de participação. As políticas públicas que visam o aumento das liberdades substantivas, portanto, deveriam atuar promovendo liberdades distintas, mas inter-relacionadas. À medida que as liberdades valorizadas são expandidas, não somente a vida das pessoas melhora, como há uma maior interação com o mundo e uma maior participação na sociedade. Mas, isso tudo implica em autonomia e nem sempre isso é visto com interesse pela parcela da sociedade que detém o poder.

Isso envolve dois aspectos centrais que aqui serão analisados nas políticas públicas: a preocupação com a liberdade em seus aspectos de oportunidade e processual e a condição de agente. Nesse sentido, as políticas públicas devem ter por objetivo a promoção das capacitações e dos direitos humanos. Assim, como propõe Porsse e Klering (2008), a Abordagem das Capacitações (AC) se apresenta como um modelo alternativo para se analisar a eficiência e a equidade das ações governamentais, como é apresentado na seção 2; a subseção 2.1 apresenta a AC e as políticas públicas. Acrescenta-se a isso, a literatura específica sobre a seca e cisternas para o nordeste do Brasil, na seção 3; a subseção 3.1 apresenta as iniciativas da Associação do Semiárido Brasileiro (ASA), especialmente o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), bem como, as iniciativas do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas)<sup>2</sup>. O método e a análise da política de cisternas considerando a expansão das capacitações é apresentada na seção 5. A seção 6 traz as considerações finais, seguida das referências bibliográficas.

## 2 UMA CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA SENIANA

Aqui se propõe uma avaliação normativa das políticas públicas e do bem-estar individual, que são as capacitações e os funcionamentos que uma pessoa pode alcançar. As capacitações são as liberdades que as pessoas têm de fazer e ser conforme acham digno para si, ou seja, suas liberdades para apreciar valores de ser [beings] e de fazer [doings]. Os funcionamentos, que são as realizações do indivíduo, refletem condições de vida, estados de existência, e podem ser elementares, como estar bem nutrido, livre de doenças evitáveis, como complexos, como ter autorrespeito, dignidade. Trata-se de uma abordagem sobre o potencial humano e a realização desse potencial; nesta diferença habita a liberdade, ou seja, a possibilidade que a pessoa tem para ser e agir como considera melhor para si.

Da perspectiva do desenvolvimento como liberdade, um direito é um enunciado que afirma o valor – isto é, a importância, a desejabilidade ou o mérito – de certa liberdade para alguém. Analogamente, afirmar a importância de se manter livre de certos estados considerados atentatórios à

---

<sup>2</sup> O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), iniciativa da Associação do Semiárido Brasileiro (ASA), inspirou o desenvolvimento do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), com a atuação mais ativa do governo. Vale mencionar que embora estabelecido em 2003, o Programa Cisternas só foi regulamentado em 2013, respaldado pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. Ações orçamentárias desde 2003 buscavam parcerias com a ASA e convênios governamentais, culminando na regulamentação do Programa Cisternas em 2013.

dignidade humana é afirmar a existência de direitos humanos à proteção contra aqueles estados. Portanto, os direitos das pessoas se constituem essencialmente de enunciados ético-normativos fundamentados na importância de certas liberdades humanas.

Uma política de direitos humanos pode ser definida como um conjunto de ações públicas em favor de liberdades substantivas encaradas como relevantes, de um ponto de vista ético, pela sociedade. Ao fomentar e resguardar as liberdades pessoais, a política de direitos humanos em pauta pode, da perspectiva do desenvolvimento como liberdade, atuar como política de desenvolvimento. Portanto, políticas de desenvolvimento e de direitos humanos têm o mesmo propósito geral – proteger e expandir liberdades substantivas socialmente valorizadas – e podem ter em comum muitos instrumentos de ação. O que talvez mais diferencie ambos os tipos é que, ao passo que as políticas de desenvolvimento se concentram positivamente na expansão das liberdades humanas, as políticas de direitos humanos darão mais ênfase à mitigação e/ou eliminação das fontes de privação das liberdades humanas, tais como a miséria, fome, a marginalidade social, a morbidez e o analfabetismo, entre outras.

Amartya Sen (2000), formulador desta proposta, afirma que ao se concentrar nas liberdades para avaliar o desenvolvimento não está sugerindo que exista algum critério de desenvolvimento único e preciso segundo o qual as diferentes experiências de desenvolvimento sempre podem ser comparadas e classificadas. É necessário considerar o que as pessoas da região consideram importante para uma vida boa, para, então, expandir as liberdades de capacitação desses fatores. Sen (2000) vê o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nessa abordagem, a expansão da liberdade é considerada um fim primordial e o principal meio para o desenvolvimento.

Com base nas ideias de Amartya Sen e outros, consolida-se cada vez mais na academia, nos discursos políticos, nos movimentos sociais, a visão de que uma comunidade desenvolvida é aquela cujos membros são pessoas-sujeitos de direitos múltiplos – isto é, direitos que contemplam múltiplas dimensões da felicidade humana. De acordo com essa perspectiva, um país será tanto mais desenvolvido, quanto mais os direitos humanos, em sentido amplo, forem reconhecidos, protegidos, garantidos e fomentados.

Além de ser um desafio para o desenvolvimento, a remoção das fontes de privação das liberdades humanas é uma questão de justiça. Em sua teoria da justiça, Sen (2011, p. 111) visa à identificação e à análise das graves injustiças sociais que se espalham pelo mundo. Ora, uma pessoa vítima de uma grave injustiça social é uma pessoa privada de liberdades que a sociedade considera eticamente muito importantes. Há um juízo moral coletivo que declara inaceitável a situação dessa pessoa. Logo, segundo a concepção de direito humano como um juízo ético sobre a importância de determinada liberdade, o papel de identificação, denúncia e combate efetivo às fontes de graves privações de liberdade caberia principalmente às políticas de direitos humanos.

Não existe um modo de vida único e perfeito que se deva seguir, em outras palavras, as propostas de desenvolvimento devem considerar a vida que as comunidades, com suas culturas e costumes julgam dignas. Portanto, aqui se considera o que a literatura sobre desenvolvimento rural costuma chamar de tipo de vida, ou modo de vida. Não se trata de retirar esse contingente de pessoas e levá-lo para o meio urbano; tem-se por princípio que a escolha de vida tem que ser respeitada e o que se procura são meios que levem à liberdade para que essa população tenha a vida que desejou e que constituam essa liberdade.

Ao propor uma política de desenvolvimento, na visão de Sen (2000), é necessário conhecer se a pessoa valoriza sua vida e as opções que tem. Analisar se esta pessoa age de tal maneira porque julga melhor ou se não tem acessos ou capacitações para agir de outra forma. Ainda, é necessário saber se ela valoriza as opções que não pode ter, ou, se desconhece as opções disponíveis a outras pessoas. O princípio do desenvolvimento humano está em avaliar a vida que as pessoas são obrigadas a levar e aquela que gostariam de exercer mediante reformas sociais. Portanto, Sen (2000) defende a ampliação das liberdades de escolha dos seres humanos, sendo este o maior desafio para o desenvolvimento.

A análise da concepção e da execução das políticas públicas direcionadas aos atingidos pela seca no nordeste do Brasil procura entender a relação que Sen (2008) estabelece entre a liberdade individual e uma sociedade desenvolvida. O autor afirma que a liberdade individual é essencialmente um produto social e que as disposições sociais visam expandir as liberdades individuais, bem como essas liberdades individuais tornam as disposições sociais mais apropriadas e eficazes. Em outras palavras, indivíduos livres tornam a sociedade mais livre e uma sociedade mais livre tende a criar espaço para mais oportunidades de liberdades, em um círculo virtuoso de liberdade. É para essa interação que o autor aponta que a análise e a avaliação das políticas públicas devem se voltar.

Segundo Bobbio (1996), não há uma definição para o conceito de liberdade e buscar tal conceito único, dada a diversidade que a mesma carrega, chega a ser perda de tempo. No entanto, o autor vê como construtivo o debate a respeito da liberdade e a difere, de modo geral, entre liberdade negativa e positiva. A liberdade negativa tem esse nome por negar algo: impedimento e constrangimento. Assim, a liberdade está em não haver impedimento para uma ação e a pessoa não ser constrangida a agir de modo divergente da sua vontade. A liberdade positiva refere-se a autonomia “situação na qual o sujeito tem a possibilidade de orientar o seu próprio querer no sentido de uma finalidade, de tomar decisões, sem ser determinado pelo querer de outros”. (p. 51).

Assim, não basta analisar somente as limitações causadas pela seca, mas sim procurar captar as restrições que ocorriam antes e que foram acentuadas pelo fenômeno natural. Através do conceito de funcionamento é possível perceber a multiplicidade de fatores que podem ser considerados eticamente valiosos. Os funcionamentos são os elementos constitutivos do bem-estar das pessoas. Abordagens que preveem pacotes de bens ou faixas de renda e de consumo analisam os seres humanos



de forma homogênea, já a percepção através das liberdades permite que as decisões públicas possam ser tomadas a partir das necessidades e desejos reais.

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONDIÇÃO DE AGENTE

Ressalte-se que a liberdade não abarca quaisquer estilos de vida desejados, mas apenas os compatíveis com certo julgamento social. Vale dizer, o que conta como liberdade substantiva inclui o poder pessoal de ter estilos valorosos para a sociedade, e não apenas para o indivíduo isolado. Por isso, para uma pessoa ter uma vida valorizada, de um ponto de vista racional, precisa atingir certos estados e atividades considerados desejáveis, segundo critérios sustentados discursivamente em uma comunidade. Necessariamente, isto se dá por meio de uma prática de comunicação pública. Ao menos nas sociedades democráticas da atualidade, a prática de uma razão pública discursiva, livre e aberta é condição essencial para uma comunidade formar juízos duradouros e legítimos sobre os tipos de vida que devem ser valorizados.

A condição de agente apresentada por Sen pressupõe uma participação ativa dos membros da comunidade, à medida que estes melhoram não somente a sua condição, mas influenciam, ajudam e buscam a melhora de vida dos demais. Muitas vezes, as pressões sociais e a participação direta da comunidade na fiscalização das políticas públicas aumentam a atuação do Estado e melhoram sua eficiência. No entanto, essa participação tende a ser ampliada em comunidades mais livres, ou seja, a liberdade amplia a condição de agente e a condição de agente dilata o grau de liberdade. Sen (2008) distingue o bem-estar e a condição de agente dentro da atuação e busca humana. O bem-estar é um estado mais individual, vincula-se aquilo que a pessoa almeja ou já faz e é; já a condição de agente está mais relacionada aos valores, à cultura, às obrigações morais e não necessariamente ampliam o bem-estar do agente. Ainda que, conforme expõe Sen (2008), a busca do bem-estar possa ser uma importante meta para um agente, a condição de agente está para além do sentimento, são atos e estados que não visam somente o bem individual, mas aquilo que se considera correto.

Ressalta-se que o aumento da liberdade passa pela ampliação das alternativas daquilo que se valoriza e não um contexto com mais escolhas, independente daquilo que os indivíduos consideram importante para a sua vida. Daí a necessidade fundamental de conhecer as demandas da comunidade a serem integradas na política pública. Além disso, do ponto de vista operacional, uma das diminuições do assistencialismo passa pelo envolvimento da comunidade, desde a concepção até a fiscalização da política pública, onde esta não é mais tida como agente passivo do processo. Essa participação tem um caráter intrínseco e instrumental. Assim, na análise da política pública é necessário não somente verificar a promoção do bem-estar, mas se houve um aumento do poder de realizar aquilo que se considera importante.

A motivação pessoal muitas vezes é usada como argumento contra a proposta de Sen. O autor não nega a importância desta nas escolhas dos indivíduos, no entanto, afirma que boa parte das pessoas não faz suas escolhas livremente. Por isso, ressalta a importância da comparação interpessoal e defende que, mesmo em escolhas entre distribuição e eficiência, sejam analisadas as pessoas em seu contexto e que a igualdade pode passar pela desigualdade. É uma questão de equidade e não de igualdade. Por exemplo, uma pessoa que tem uma limitação física, se ela for percebida por uma política pública de distribuição de renda do mesmo modo que uma pessoa com plenas capacidades motoras, essas pessoas não estarão, necessariamente em uma situação igual, dado que as necessidades da primeira diferem muito da segunda. O espaço social, político e econômico que conquistamos durante a vida estão fortemente relacionados ao ponto de partida e ao percurso enfrentado. Olhar só para a chegada sem considerar o trajeto coloca em igualdade a desigualdade.

O destaque para um espaço avaliativo que considera a comparação interpessoal talvez tenha contribuído para as críticas de que a abordagem seniana utilize como método o individualismo metodológico. No entanto, Sen (2012) contra argumenta afirmando que não só os indivíduos são afetados pelo meio social, como este meio é “moldado” por eles. Deste modo, desconsiderar as estruturas de poder, como acusa Oliveira (2007), seria demasiadamente ingênuo para quem viveu em uma sociedade de castas como Sen. As oportunidades sociais são importantes para o modo como as pessoas conduzem as suas vidas privadas e para uma maior participação na esfera pública, seja na economia, na comunidade ou na política. Nessa abordagem, o interesse coletivo não é o somatório dos interesses individuais, porque esses não necessariamente são comensuráveis. Nesse tipo de sociedade [proposta por Sen] “não se inicia a argumentação perguntando como se pareceria uma sociedade perfeitamente justa, mas sim quais as injustiças poderiam ser removidas, ainda que possam ser deliberadas em um contrato” (MARIN; QUINTANA, 2010, p. 10).

Aqui a intenção não é esmiuçar o rico debate sobre justiça apregoado por Sen, principalmente nos últimos anos. No entanto, destacam-se alguns pontos que nos ajudarão na análise da política de cisternas. Para o autor, as escolhas públicas passam pela discussão social, no entanto, deve-se atentar para a liberdade dos indivíduos ao se posicionarem no debate público. Para isso, demandam-se indivíduos críticos e autorreflexivos (KERSTENETZKY, 2000; MARIN; QUINTANA, 2010). O bem-estar dentro da concepção das capacitações consiste em um conjunto de oportunidades reais, influenciadas por privações sociais e individuais. Essas são funcionamentos de fato se estiverem dentro daquilo que a pessoa e a comunidade valorizam.

Apesar de reconhecer essas limitações no debate público, o autor ressalta a necessidade deste, porque as escolhas passam por dilemas morais e estabelecer regras a priori pode reforçar injustiças e exclusões. Sen (2012) nega tanto a racionalidade maximizadora de satisfação e autointeressada das teorias utilitaristas e marginalistas, quanto o ultraracionalismo contratual de Rawls. Para ele, a

racionalidade passa pela aceitação da existência de conflitos de valores. A isso será contra a proposta de Rawls, segundo a qual aqueles indivíduos em pior situação sempre devem ser os primeiros a serem atendidos. Para tanto, exemplifica a diferença de gênero na longevidade já comprovada pela ciência. Seria justo, dado que os homens tendem a viver menos anos do que as mulheres, reduzir o acesso à saúde para as mulheres visando igualar os anos de vida esperados? Ou seja, mesmo questões que parecem moralmente inquestionáveis, como o benefício incondicional àqueles em pior situação, estão sujeitas a dilemas morais.

Esses dilemas morais são travados não somente buscando o autointeresse, mas procurando o bem dos demais, seja por comprometimento, seja por simpatia. Os compromissos são constituídos a partir de laços afetivos, que passam muitas vezes por identidades de grupos e classes, ou seja, quando as pessoas se identificam com as demais. Porém, não podemos esquecer-nos da necessidade de liberdade nessas escolhas e da existência das estruturas de poder ou outras contingências mitigativas que podem dificultar a participação de grupos marginalizados, não só pelos “grupos opressores”, mas também por demais oprimidos que não se percebem como tal (preferência adaptativa<sup>3</sup>). Assim, além de comprometimentos gerados por identificação, é imperativo considerar os processos de escolha social e de formação do raciocínio público por meio de políticas públicas e de normas comportamentais. A isso Sen (2012) retoma o espectador imparcial de Smith para defender que não somente aqueles que fazem parte do contrato social devam participar do debate crítico acerca dos valores envolvidos neste, já que nem sempre essas pessoas estão exercendo suas vozes com liberdade.

### **2.1.1 Políticas públicas e a participação da população envolvida como liberdade constitutiva e instrumental**

Além de caracterizar a população foco da política pública e conhecer as suas necessidades, é necessário que esta esteja envolvida no processo de concepção, implantação e fiscalização das intervenções do Estado. Considerando a AC, essa participação consiste em uma liberdade constitutiva, à medida que permite ao indivíduo e a comunidade um empoderamento e um sentimento de escuta importante, como também uma liberdade instrumental, dado que uma população e indivíduos que se envolvem no processo das políticas públicas tendem a demandar mais eficiência e atendimento de suas demandas por parte do Estado.

---

<sup>3</sup> A preferência adaptativa a que Sen (2008) se refere é a condição na qual o indivíduo está em uma situação de privação tão intensa a tanto tempo, inclusive gerações, que não consegue discernir o quão privado está de ter uma vida boa e o que poderia ser feito para mudar a sua situação. Como exemplo, o autor apresenta a situação da mulher afegã que sofre violência física do marido por ter queimado o arroz e não identifica isso como uma situação de humilhação e dor, pois presenciou o mesmo acontecendo com a sua mãe, avó. Nesses contextos, e somente nestes, Sen (2008) defende que não seja considerada só a percepção das pessoas atingidas pelas propostas de desenvolvimento, pela sua limitação no contexto de graves privações.

Deste modo, considerando a AC, a participação da concepção da política pública é fundamental para a ampliação da liberdade. Em comunidades pobres muitas vezes a liberdade passa pela atuação do Estado. Segundo Sen (2008), mesmo quando a política pública promove a liberdade, como políticas de promoção de saúde pública que combatem transmissores de doenças evitáveis, a liberdade não é comprometida, pelo contrário. Mas, para que as pessoas de fato participem desse processo, elas precisam estar inseridas desde a concepção, de modo ativo.

Sobre a participação e escuta dos pobres nas políticas de combate a pobreza, Pinzani (2011) insiste que a maioria das medidas que procuram enfrentar a pobreza são tomadas com base em dados estatísticos, quantitativos ou macroeconômicos. “O pobre é, em suma, considerado um mero objeto de políticas públicas, não um sujeito da política, um sujeito político propriamente dito” (PINZANI, 2011, p. 84). Disso, decorrem desinteresse, descaso, mas também manutenção de poder. Ao “conceder” o protagonismo as comunidades, há perda de poder para as estruturas políticas já estabelecidas, e isso pode ser um dos principais fatores que impeçam essa transferência de poder.

Políticas públicas formadas e fiscalizadas com a participação da comunidade tendem a atender as reais demandas da população e serem mais eficientes, à medida que o envolvimento dessa população pede uma maior e mais comprometida atitude do Estado. Porém, não se pode desconsiderar o jogo de interesses que esse envolvimento implica. Localmente, alguns grupos ou mesmo líderes podem procurar benefícios particulares, esquecendo as reivindicações da maioria, ou a maioria pode oprimir grupos internamente marginalizados.

A isso, Sen (1985) resgata, novamente, a figura do observador imparcial de Smith, que nos permite pensar em uma formulação de política pública que perde a centralidade tecnocrata, sendo o agente, que é alvo da intervenção, o protagonista; mas a análise técnica não deixa de existir, só ganha um espaço menor. Para Pinzani (2011), não se ouve os pobres porque esses sabem melhor descrever suas necessidades, muitas vezes isso nem corresponde à realidade, mas por uma razão ética, à medida que vincula a importância da possibilidade de falar sobre a sua situação e como isso é valioso para a população. Quando não ouvidos, há uma dupla perda: a de não se ver as suas necessidades detectadas e a da humilhação de não se fazerem ouvidos. “A dimensão linguística é fundamental para a afirmação da dignidade humana, já que esta última se baseia não numa qualidade inata ao ser humano, mas no reconhecimento do direito das pessoas de participar num discurso de justificação dos estados de coisas que afetam sua vida, quando tais estados dependem da ação humana” (PINZANI, 2011, p. 93).

Portanto, as capacitações passam a oferecer um instrumento teórico propício para a “escuta” da população foco da política pública, tanto para traduzir em capacitações as declarações acerca de suas vidas, expectativas e perspectivas, quanto de entender os limites inerentes ao discurso, próprios de uma privação de capacitações (PINZANI, 2011).

## 2.2 DESIGUALDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ribeiro e Menezes (2008) salientam o problema da desigualdade afirmando que esta e não a pobreza caracteriza-se como o aspecto distintivo da sociedade brasileira. Barros et al (2001) encontram na desigualdade de renda e de oportunidades sociais e econômicas a principal estrutura para a manutenção da pobreza em um país com Produto Interno Bruto elevado (PIB), mas com um grande contingente de pobres.

Quando procuramos pensar o desenvolvimento do Brasil, a desigualdade surge como uma grande mazela da sociedade e no espaço rural merece destaque: segundo a Oxfam (2019), menos de 1% dos proprietários rurais concentram mais da metade das terras do país. O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH, 2005) pontua que as desigualdades refletem hierarquias complexas de vantagens e desvantagens, transmitidas entre gerações e apoiadas em políticas públicas. Ao analisarmos a diferença de benefícios como o crédito agrícola<sup>4</sup>, percebemos claramente uma tendência ao apoio do agronegócio, que se sustenta em grandes extensões territoriais e no apoio a especialização da produção.

Essa desigualdade é intrinsecamente errada por violar preceitos básicos de justiça social (RDH, 2005). Ela tende a enrijecer as estruturas sociais estabelecidas, criar poderes locais, vulnerabilizar econômica, social e politicamente as populações excluídas e aumentar a pobreza. As políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil não podem negligenciar que a desigualdade deve centralizar as propostas, uma vez que enfrentamento à pobreza passa pela redução da desigualdade. Não se trata de uma proposta igualitária, mas as disparidades entre os ricos e pobres, ou entre os que tem e os que não tem, não poderia ser tão acentuada quando pensamos em uma sociedade justa. Para o ano de 2024, o governo federal destinou R\$ 540 milhões para a construção de cisternas no semiárido e na Amazônia<sup>5</sup>. O programa de cisternas ficou inoperante depois do impedimento da presidenta Dilma e do governo Bolsonaro, retornando no governo Lula 3, com a meta de construir 221 mil cisternas até 2026 (BRASIL, 2024).

Uma análise apenas sobre os recursos e acessos já nos permite verificar a desigualdade no meio rural, no entanto, além dessa disparidade, os aspectos vinculados a realização dos recursos e oportunidades em melhor vida, ou seja, a liberdade de ser e agir conforme aquilo que se julga digno pode diferir acentuadamente entre os pobres e não pobres. Com a AC procuramos propor também um novo espaço avaliativo para as desigualdades, o da liberdade com seu aspecto processual e de

---

<sup>4</sup> O Plano Safra 2023/24 financiou R\$ 364,22 bilhões para a agricultura patronal, enquanto o Pronaf 2023/24, destinado ao financiamento da agricultura familiar, foi de R\$ 71,6 bilhões.

Fonte dados Plano Safra: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/presidente-anuncia-plano-safra-2023-2024>.

Fonte dados Pronaf: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5052-governo-lanca-plano-safra-da-agricultura-familiar-com-reducao-de-juros-para-producao-de-alimentos>.

<sup>5</sup> BRASIL, 2024. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programa-cisternas-investe-r-570-milhoes-em-2024>.

oportunidade. No que tange o acesso à água, há uma farta literatura e trabalho empíricos que dão conta do poder de mandonismo sobre as populações que dependem da permissão de latifundiários para acessarem o recurso.

Furtado (1999) já apontava os problemas gerados não só nas estruturas sociais e políticas oriundas da concentração dos recursos no Brasil, inclusive na estrutura produtiva desencadeada e com baixa incorporação tecnológica. No entanto, a defesa de uma redução na desigualdade na abordagem seniana não é consequencialista, ou seja, ela tem valor intrínseco e deve ser buscada, acima de qualquer outro benefício derivativo, por esse aspecto, porque é injusta para com os oprimidos e os excluídos.

### **3 NOTAS SOBRE A SECA COMO FENÔMENO SOCIOECONÔMICO E A POLÍTICA DE CISTERNAS**

Furtado (1967) caracteriza a seca do semiárido nordestino como um fenômeno natural com sérias consequências econômicas e sociais, cujo efeito concentrava-se sobre a agricultura de subsistência. Define este fenômeno como “uma crise de produção determinada por fatores físicos” (FURTADO, 1967, p. 10). É preciso, portanto, compreender a natureza da seca e seus desdobramentos econômicos, sociais e políticos, a fim de se alcançarem soluções duradouras para o problema. Ainda segundo Furtado, as políticas tradicionais contra as secas – gastos assistenciais e construção de açudes – não modificavam o curso dos acontecimentos, nem atacavam os dados fundamentais do problema.

No quadro sob análise, Furtado talvez tenha sido pioneiro ao procurar vincular os fatores físicos (ambientais) aos fatores socioeconômicos e ao conceito de seca. Ou seja, a seca era vista por ele como um fenômeno complexo, cujo estudo demandava certas distinções conceituais prévias. De fato, quando se começa a estudar a seca, há que se distinguir entre “seca” e “estiagem”, termos que popularmente referem-se à mesma coisa. A estiagem não é suficiente para caracterizar uma seca. A insuficiência de chuvas é condição necessária, mas não suficiente para o fenômeno das secas. Mesmo que a ausência de chuvas seja insuficiente para demarcar uma seca, o problema das secas será sempre um problema vinculado a água (LEITE; LEITE, 1984). Ao mesmo tempo, é interessante perceber, na bibliografia especializada, que um fenômeno ambiental só se torna uma calamidade quando encontra uma população vulnerável.

Para Leite e Leite (1984), as secas trazem consigo a fome, o desaparecimento de espécies de sementes crioulas, a perda de patrimônio, de rebanho, a migração, a falta de perspectiva, as doenças físicas e mentais e o desamparo. Quanto mais sistemático for o fenômeno, mais difícil será para as pessoas se reequilibrarem e estas tenderão a ficar, a cada nova seca, mais fragilizadas, vulneráveis e pobres. Conforme Duarte (2004), o conhecimento do modo como as famílias pobres se preparam para a ocorrência da seca é importante para entender os limites econômicos destas e para a formulação de políticas de redução de vulnerabilidade. Além da perda das lavouras, os agricultores muitas vezes têm

que se deslocar para buscar água, atividade que geralmente sobrecarrega as mulheres. A perda da qualidade da água para beber e cozinhar também “fere” a dignidade desses agricultores. Como medidas de curto prazo, são essenciais as extensões rurais que apoiam os agricultores e as medidas como aberturas de poços, cisternas, bebedouros e a oferta de água via caminhões-pipa para aqueles mais atingidos e com menos recursos. Diante disso, o acesso a cisternas se mostra imprescindível no meio rural do semiárido nordestino.

Para compreender plenamente a necessidade do uso de cisternas no Nordeste, é crucial adentrar na complexa realidade do semiárido, que, segundo dados de 2023 do Instituto Nacional do Semiárido (INSA) (2023), abrange 1.262 municípios nos nove estados da região Nordeste, além do norte de Minas Gerais, representando 12% do território nacional e é habitado por aproximadamente 28 milhões de pessoas, divididas entre zonas urbanas (62%) e rurais (38%).

Neste contexto, surgiu a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), uma rede composta por mais de 700 organizações da sociedade civil nordestinas, que rejeitava a visão de superação da seca baseada em grandes obras, propondo a articulação e o envolvimento das famílias na construção de soluções simples, de baixo custo e de grande efeito social, buscando o convívio com o semiárido (COSTA; DIAS, 2013).

### 3.1 PROGRAMA 1 MILHÃO DE CISTERNAS

Segundo Costa e Dias (2013), a construção do Programa 1 milhão de Cisternas (P1MC) como política pública teve três momentos importantes: i) o primeiro processo ocorreu durante a COP-3 de 1999, quando a ASA, recém-fundada, propôs a construção de um milhão de cisternas, marcando um avanço significativo na agenda governamental. O projeto experimental iniciado em 2000, com recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sistematizou experiências e construiu 500 unidades experimentais; ii) O segundo momento ocorreu após a conclusão do projeto experimental, quando a ASA assinou um segundo projeto com a Agência Nacional das Águas (ANA) para a construção de 13 mil cisternas; iii) o terceiro marco momento ocorreu no início do governo Lula, com a criação de uma rubrica específica no Orçamento Geral da União destinada às cisternas (CASTRO, 2021). A implementação do P1MC contou com a participação de diversas entidades, tais como, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC) vinculada à ASA, e organizações da sociedade civil (OSC).

Pereira (2016) salienta que, em contraste com as tomadas de decisões nos gabinetes governamentais, as primeiras iniciativas para a concepção do P1MC foram tomadas por organizações da sociedade civil. Apesar do reconhecimento do governo como um agente significativo, houve a consideração simultânea de seus limites; uma característica fundamental do processo de criação do programa foi a ausência de um centro decisório único, configurando-se, como um processo coletivo

de decisões compartilhadas, embasado em experiências anteriores e práticas das organizações. A ASA, por meio de unidades gestoras, uma central e sessenta e quatro microrregionais, desempenhou um papel central na administração do P1MC, trabalhando na implementação e execução do programa. Nos municípios onde o P1MC foi implementado, comissões municipais foram formadas, compostas por representantes de organizações da sociedade civil. Dessas organizações, uma era escolhida como unidade gestora municipal. O papel dessas comissões foi crucial, envolvendo a seleção de comunidades e famílias participantes do programa, a mobilização e a organização de cursos de capacitação, além da supervisão e monitoramento da execução do programa pela unidade gestora municipal (LUNA, 2011).

Além da gestão e implementação, o financiamento do programa foi uma peça-chave, com recursos provenientes principalmente do governo federal. Esses recursos eram complementados por contribuições de outras organizações, como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban). É relevante notar que o programa estabelecia a exigência de contrapartidas por parte das organizações filiadas à ASA, reforçando a importância de parcerias e comprometimento para o sucesso contínuo do programa. A combinação entre critérios rigorosos na seleção e uma estrutura organizacional efetiva, criou uma base sólida para a implementação e sustentabilidade do P1MC (LUNA, 2011).

A análise de Santos et al. (2009) em relação ao P1MC reforça sua natureza como uma iniciativa voltada para a formação e mobilização social, visando a convivência com a seca no semiárido. A cisterna, sendo uma tecnologia simples e facilmente replicável, encontrou rápida disseminação no semiárido brasileiro. Vale salientar que, a proposta inovadora das cisternas de placas foi apresentada por Manoel Apolônio (Nel) em 1955, marcando uma revolução na captação de água de chuva na região. Ao migrar para São Paulo em busca de oportunidades, Nel trouxe consigo a inspiração de construir cisternas cilíndricas de placas pré-moldadas, uma alternativa mais rápida e durável em comparação com as cisternas tradicionais. O sucesso inicial impulsionou a disseminação desse modelo inovador, transformando práticas hídricas em comunidades locais e municípios vizinhos, inclusive com apoio financeiro de bancos. O legado de Nel continua a influenciar positivamente a captação de água de chuva no semiárido brasileiro, destacando a importância da inovação tecnológica para enfrentar os desafios hídricos (PEREIRA, 2016).

Ao longo de mais de seis décadas desde a sua criação, a cisterna de placas passou por uma transformação gradual, tornando-se uma tecnologia fluida. Essa abordagem a caracteriza como um objeto dinâmico, capaz de alterar sua forma, desprovido de fronteiras rigorosas e que não se impõe, mas busca servir, adaptar-se, ser flexível e responsivo.

A cisterna de placa, configurada em sua forma padrão como uma estrutura circular com cerca de 2 metros de raio, construída sobre um buraco ajustável conforme o terreno, possui a capacidade de armazenar até 16 mil litros de água. Sua localização próxima à moradia, conectada ao telhado por uma

calha, permite a coleta sistemática da água da chuva. A gestão do sistema abrange o descarte da água da primeira chuva para limpeza, com as chuvas subsequentes sendo armazenadas na cisterna para suprir o consumo durante os meses de estiagem. Essa estrutura integrada oferece uma solução eficiente e sustentável para as comunidades enfrentarem os desafios hídricos na região semiárida (COSTA; DIAS, 2013; PEREIRA, 2016).

Salienta-se que a eficiência no uso da água, destacada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tornou-se um pilar crucial para o sucesso do P1MC. Uma única cisterna de 16 mil litros tem a capacidade de atender as necessidades de uma família de até cinco ou seis pessoas por oito meses, abrangendo o período crítico de seca no semiárido nordestino. Esse êxito não se limita apenas à escolha acertada da tecnologia empregada, mas também decorre da conscientização promovida pela ASA. Ao longo do tempo, a ASA enfatizou e continua a enfatizar a importância do manejo parcimonioso dos recursos hídricos para assegurar a sustentabilidade e o desempenho do programa. Essa abordagem não apenas otimiza a utilização da água, mas também fortalece a resiliência das comunidades frente às adversidades climáticas na região (COSTA; DIAS, 2013; PEREIRA, 2016).

Além disso, a abordagem criteriosa na seleção de comunidades e famílias, conforme delineado por Luna (2011), destaca-se como um elemento crucial para o funcionamento e direcionamento do programa. Esses critérios rigorosos abrangem indicadores como o índice de desenvolvimento humano, o número de crianças e adolescentes em situações de risco, a taxa de mortalidade infantil, além de aspectos específicos relacionados ao contexto familiar, como a presença de mulheres chefes de família, adultos com idade igual ou superior a 65 anos e a existência de deficientes físicos ou mentais. Essa abordagem alinha-se à natureza inclusiva do programa, concentrando esforços nas comunidades mais vulneráveis e necessitadas.

Desde 2003, o P1MC, destaca-se pela participação ativa de organizações, redefinindo alianças e apresentando um novo paradigma de política pública para a convivência com o semiárido. Diversas políticas públicas de combate à pobreza rural foram fortalecidas a partir de então, abrangendo setores como saúde, educação, saneamento básico, eletrificação rural, acesso à água potável e programas de apoio à agricultura familiar. Entre essas iniciativas, evidencia-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o PRONAF Semiárido, o Programa Garantia-Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de programas de desenvolvimento territorial e o Projeto Dom Hélder Câmara (ARSKY, 2020).

Nesse contexto, vale mencionar que em julho de 2011, o governo federal lançou o Programa Água para Todos como parte do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), visando universalizar o acesso à água nas áreas rurais do semiárido até o final de 2014. Para atender a meta de 750 mil famílias com acesso precário à água, foi eleita a cisterna como principal tecnologia. A fim de alcançar a meta em

quatro anos, optou-se por distribuir cisternas de plástico polietileno, coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI). No entanto, essa decisão enfrentou oposição imediata da ASA, que destacou que a cisterna de plástico não se adaptava às características da região do semiárido e não promovia um processo de formação e mobilização para a convivência com a seca. Enquanto a cisterna de placas envolvia a participação familiar na construção e na formação em gerenciamento de recursos hídricos, a de plástico era pré-fabricada e instalada por empresas, reproduzindo uma abordagem que centralizava recursos. Ademais, o MI não previu que as cisternas de polietileno sofreriam deformações, afundamentos e deteriorações em diversos estados onde foram distribuídas devido ao calor intenso dos sertões, levando à necessidade de substituição de muitas delas. As cisternas de plástico tornaram-se objeto de disputa entre a ASA e o governo federal, com a tecnologia enfrentando críticas por sua inadequação e falta de resistência às condições ambientais do semiárido, embora essa questão não tenha sido oficialmente reconhecida pelo governo (PEREIRA, 2016).

Em síntese, tem-se que sob a gestão do Presidente Lula, novos programas e ações foram implementados, destacando-se o fortalecimento do P1MC, que visava promover segurança hídrica e combater a fome no semiárido brasileiro. A parceria estratégica entre o governo e a ASA fortaleceu a execução do P1MC. A realocação de recursos do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para o P1MC, consolidada posteriormente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Seca (MDS), foi importante para sua continuidade. A implementação gradual do P1MC permitiu adaptabilidade local, alcançando progressivamente comunidades desassistidas. Essa abordagem integrada e estratégica revela como a mudança de governo em 2003 influenciou positivamente a implementação e a escala do P1MC, tornando-se um exemplo de enfrentamento dos desafios no semiárido brasileiro.

Ademais, à medida que o governo passava a apoiar progressivamente a iniciativa da ASA, o sucesso e a abordagem inclusiva do P1MC foram fundamentais na fundamentação de uma política nacional mais abrangente e estruturada. Em decorrência desse crescente apoio, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas) foi estabelecido em 2003, sendo devidamente regulamentado apenas em 2013. A criação formal do Programa Cisternas em 2013 foi respaldada por legislação específica, estabelecida pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. Embora já existissem ações orçamentárias destinadas a parcerias com a ASA e convênios com governos estaduais e municipais desde 2003, não havia uma legislação específica que delineasse claramente essas iniciativas. O Programa Cisternas representou um marco significativo na resposta governamental à escassez hídrica no semiárido, expandindo os benefícios da captação de água para uma variedade mais ampla de comunidades em todo o país (PEREIRA, 2016).

Destaca-se que o Programa Cisternas, direcionado às famílias rurais de baixa renda que enfrentavam os efeitos da seca ou a falta regular de água, oferecia diversas modalidades de cisternas, cada uma com uma finalidade específica. A cisterna familiar de água para consumo, com capacidade de 16 mil litros, era instalada junto às residências. Por outro lado, a cisterna escolar, destinada a escolas em áreas rurais, possuía uma capacidade de armazenamento de 52 mil litros de água potável. Além disso, as famílias beneficiadas tinham a opção de adquirir cisternas de água para produção, com capacidade de 52 mil litros, podendo ser de uso individual ou coletivo. Essas iniciativas visavam mitigar os desafios enfrentados por comunidades vulneráveis diante da escassez hídrica, contribuindo para a promoção de condições de vida mais dignas e sustentáveis (CASTRO, 2021).

Vale salientar ainda que ao longo dos anos, a ASA ampliou suas iniciativas, introduzindo novos programas para enfrentar desafios específicos no semiárido. Em 2007, a ASA estabeleceu o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2), visando promover segurança alimentar, nutricional, e geração de renda para famílias agricultoras por meio do acesso à água para produção de alimentos. O programa adotava tecnologias simples, como cisterna-calçadão, cisterna-enxurrada, barragem subterrânea, barreiro-trincheira, barraginha, tanque de pedra e bomba d'água popular. Implementado em colaboração com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e outras organizações, o P1+2 abrangia todo o semiárido, resultando na construção de 87.381 tecnologias de uso familiar e 1.318 de uso comunitário até março de 2016. Além disso, a ASA desenvolveu o Projeto Cisternas nas Escolas, iniciado oficialmente em 2010, proporcionando cisternas de 52 mil litros para escolas rurais no semiárido, com 3.309 construídas até março de 2016. Adicionalmente em 2015, a ASA lançou o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Manejo da Agrobiodiversidade - Sementes do Semiárido, voltado para resgatar e fortalecer o cultivo com sementes crioulas na região (PEREIRA, 2016). Ou seja, do acesso à água houve uma expansão de programas que visavam o convívio com o semiárido.

#### **4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONSIDERANDO A AMPLIAÇÃO DAS CAPACITAÇÕES E A ANÁLISE DA POLÍTICA DE CISTERNAS**

Uma política pública precisa definir um público alvo e metas a serem atingidas. Pinzani (2011) distingue a perspectiva do especialista que estabelece critérios objetivos, quantitativos e o pesquisador que procura definir os pobres a partir de entrevistas. Segundo o autor, esses dois métodos deveriam se complementar, partindo de um grupo “detectado” com macro dados e que fosse particularizado através de um trabalho mais próximo, antes de se elaborar a política propriamente, individualizando os elementos e necessidades.

Como o espaço avaliativo é formado pelas capacitações, que são as capacidades e habilidades que representam as chances e oportunidades que os indivíduos tem de realizar os funcionamentos, que

atividades ou estados de coisas, considera-se importante o grau de liberdade, o que levou os indivíduos a determinado estado ou agir. Um exemplo dado por Sen (1999a) que ilustra bem a diferença sobre graus de liberdade é aquele que relaciona o jejum por motivo religioso e o jejum por privação de alimentos. Nos dois casos os indivíduos sentem fome, mas a liberdade dos dois para passarem por esse estado é bem distinta.

Com base na AC, defende-se que é do debate público que os funcionamentos valorados emergem e são repensados. A ordenação desses funcionamentos não precisa ser completa, sendo possível atingir o objetivo informando a melhor opção que foi possível obter por um consenso deliberativo das pessoas envolvidas na avaliação, ainda que não seja a “melhor” opção. Esse debate público tem importância intrínseca e instrumental.

O enfoque normativo de Sen sobre a ação pública reforça a necessidade de considerar duas dimensões para estimar as vantagens das pessoas, bem diferenciadas por Vita (1999): a da agência e a do bem-estar. A análise das políticas públicas será qualitativa, com a análise do conteúdo das políticas de cisternas, através do histórico e da concepção das mesmas, realizados por outros estudos. Esse conteúdo será avaliado pela técnica descritiva-interpretativa, que procura vincular o conteúdo dos programas com a sugestão da teoria das capacitações. A intenção é investigar as políticas públicas que visem diretamente o atendimento daqueles atingidos pela política de cisternas no Nordeste brasileiro. São analisadas as políticas propostas pela União, e que tenham como meta a criação de cisternas, considerando os seguintes aspectos:

- i. A condição de agente: refere-se à efetivação de objetivos e valores que a pessoa reconhece como importante, não necessariamente vinculados ao seu auto interesse. A condição de agente está distante do assistencialismo, mas este pode ser o primeiro passo que uma pessoa precisa para “tomar pelas rédeas” sua vida. Para Sen (2008; 2005; 1999a; 1998), com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos constroem os seus destinos e ajudam uns aos outros. Assim, a racionalidade está para além do auto interesse; envolve simpatia e compromisso. A simpatia vincula o bem-estar individual ao bem-estar coletivo (eu fico triste ao ver um sujeito passando fome, logo o sofrimento dele diminui também o meu bem-estar). Já o compromisso não prevê relação com o bem-estar e já se concentra em um julgamento de justiça, por princípios morais. É necessário verificar o envolvimento das pessoas, se essas foram consultadas e participaram da proposição das políticas públicas.
- ii. Inconsistência interna de escolha: Sen (1999b) propõe que sejam comparados não somente os objetivos, mas as escolhas, umas com as outras. Ou seja, se opções para as pessoas na proposta da política pública ou da ação pública. A racionalidade como consistência interna tem a ver com as escolhas que as pessoas fazem. A economia considera dados, estatísticas e números e não valores e oportunidades. As pessoas têm valores e oportunidades diferentes, o que faz com

que um mesmo bem ou igual quantidade monetária se transforma em diferente fins para diferentes pessoas. Conforme Sen (1999b, p. 30), “[...] a própria ideia de consistência puramente interna não é convincente, pois o que consideramos coerente em um conjunto de escolhas observadas deve depender da interpretação dessas escolhas e de algumas características externas à escolha propriamente dita (por exemplo, a natureza de nossas preferências, objetivos, valores, motivações)”.

- iii. Comparação interpessoal: Aquilo que as pessoas almejam está vinculado à realidade e esta é mais difícil para alguns. Ou seja, se as diferenças pessoais são consideradas nas propostas ou se está é consequencialista.
- iv. Incomensurabilidade: Trata-se da busca da consideração do pluralismo moral. “Não há como comparar quinhões distributivos tendo por referência concepções incomensuráveis sobre o que é que torna a vida humana digna de ser vivida” (VITA, 1999, p. 2). No entanto, o que pode ser visto como uma limitação grave é uma proposta mais realista: conceder valor moral a algo é um ato muito mais reflexivo do que desejar algo. Com isso, pretende-se analisar o conteúdo moral da política pública proposta.

#### 4.1 A ANÁLISE DA POLÍTICA DE CISTERNAS COMO MEIO PARA EXPANSÃO DAS CAPACITAÇÕES

Ao analisar o fenômeno da seca no semiárido nordestino, considerando suas consequências socioeconômicas, temos que o convívio com o semiárido é um grupo capacitário fundamental quando se busca a expansão da liberdade positiva, da autonomia, para se viver uma vida digna para a população sertaneja. No grupo capacitário podemos ter vários outros funcionamentos como as condições de produção, acesso à terra, condições de saúde, condições de educação, liberdade política. Enfim, a convivência com o semiárido está para muito além da relação com a água.

No entanto, neste grupo capacitário convivência com o semiárido o acesso à água é um funcionamento essencial, que, na nossa análise, considerando a bibliografia que aborda o uso e a manipulação da população com base na restrição do acesso à terra e a água nesse rico território, se realiza plenamente quando há acesso à água de qualidade para beber e para o uso doméstico e dos animais de modo autônomo, sem depender da permissão de outras pessoas para a captação e consumo. Diante disso e considerando o histórico da política de cisternas, analisamos essa política pública quanto a sua eficácia para a promoção da liberdade no funcionamento acesso à água para a população beneficiada.

Sobre a condição de agente, ou de agência, ainda que esta demande uma pesquisa empírica que capte a percepção das pessoas quanto à implantação das cisternas calçadão, o modo como a política foi concebida, a partir da organização da sociedade civil, considerando as demandas locais e a

participação da população desde a elaboração das propostas até a construção das cisternas, pode se verificar a tendência à expansão da liberdade sobre a condição de agência. No entanto, quando foi implementada a distribuição das cisternas de plástico houve um prejuízo quanto à qualidade da água e no envolvimento da população, que antes integrava a construção das cisternas. O mais agravante é que esse tipo de cisterna não era desejado pelas pessoas beneficiadas. Assim, ainda que se saiba que a pesquisa empírica seja importante para a análise da condição de agente, considerando as cisternas placas verificamos uma expansão da liberdade para essa condição o que não ocorre plenamente com a cisterna de plástico.

Diante dessa diferença entre as cisternas de placas e as de plástico, analisamos a inconsistência interna de escolha, e verifica-se que ao implantar as cisternas de plástico não foi respeitada a liberdade de escolha dos beneficiados, ainda que estes não estivessem mais à mercê dos desmandos daqueles que dominam as terras com acesso à água; a água armazenada na cisterna de plástico era de baixa qualidade e não era do modo como consideram melhor para a sua vida. No que tange a comparação interpessoal, ao priorizar casas com idosos, mulheres e crianças, além de considerar a dificuldade de acesso a fontes de água, a política de cisternas cumpre com uma condição para a realização do funcionamento acesso à água.

Por fim, considerando a incomensurabilidade, o acesso à água em quantidade e qualidade satisfatórias é um direito humano básico, juntamente com o direito à alimentação, no entanto as políticas de acesso à água pautadas em grandes reservatórios, como açudes e caixas d'água, concentravam poder. Essas construções, ainda que fossem realizadas por políticas públicas, acabavam cooptadas de modo privado. A política de cisternas retira esse domínio, permitindo que as famílias possam gerenciar o consumo sem depender de favores ou permissões. Assim, consideramos a política de cisternas de placas como um importante meio para a realização do funcionamento acesso à água, portanto uma política eficiente para a expansão da liberdade no convívio com o semiárido. Já as cisternas de plástico acabam por fragilizar essa realização.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise das políticas públicas considerando o desenvolvimento como liberdade, a expansão das capacitações, busca captar se de fato as medidas propostas são meios para uma melhor vida para as pessoas e se estas são ouvidas no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Quando pensamos no contexto de seca, o acesso à água em qualidade e quantidade satisfatórias parece ser um recurso inquestionável para garantir uma boa vida da população. De fato, não há dúvidas sobre isso. No entanto, o modo como essa política é pensada e implementada se mostra muito importante para que as pessoas tenham essa liberdade.

As políticas que focavam em grandes reservatórios acabavam, em muitos casos, por desviar um benefício público para um uso privado que representava a manipulação da população que dependia do acesso à água dominado por mandonismos locais. A política de cisternas acaba sendo um importante meio, afirmamos fundamental, para a realização do funcionamento acesso à água, sem que haja essa interferência e dependência. Nesse trabalho não contamos com pesquisa empírica, que será realizada em um estudo posterior. Temos ciência que a condição de agente precisa ser verificada de modo empírico, procurando captar se as pessoas se sentiram contempladas no que tange o acesso e a qualidade da água através da política de cisternas, mas aqui, considerando o histórico de criação da política como uma importante etapa para essa análise, afirmamos que a condição de agência é expandida na política de cisternas. No entanto, verificamos que essa liberdade é mais expandida para a política de cisternas de placas em comparação com as cisternas de plástico.

Ressalta-se que o uso de cisternas transcende a simples construção de cisternas. Uma valiosa lição do programa enfatiza que, frequentemente, os processos de construção de tecnologia social exercem efeitos mais significativo do que os produtos finais obtidos. O empoderamento e a inclusão social não decorrem apenas da instalação das cisternas, mas são, de fato, resultados intrínsecos ao próprio processo de construção desses artefatos. Além disso, as pessoas relacionam-se com o meio ambiente não somente através da provisão de alimentos ou de insumos, mas têm com este uma relação de existência, de tradição, de cultura e de garantia de bem-estar.

Assim, os fenômenos ambientais, como a seca, tendem a afetar várias dimensões da vida das famílias produtoras rurais. Portanto, políticas de combate à pobreza deveriam considerar qual a relação que as pessoas têm com o meio ambiente, buscando fortalecer seus acessos ambientais, já que isto amplia suas qualidades de vida. Ainda, deveriam considerar que estas relações são dinâmicas e devem ser confrontadas com o público alvo da política pública. Por isso, o grupo capacitário convívio com o semiárido está para muito além do funcionamento acesso à água, mas esse é fundamental. Cumprindo com o objetivo dessa pesquisa, verificamos que a política de cisternas ajuda a promover o desenvolvimento humano como expansão da liberdade.



## REFERÊNCIAS

ARSKY, I. C. Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no semiárido. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 55, Edição especial - Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens, p. 408-432, dez. 2020. DOI:10.5380/dma.v55i0.73378. e-ISSN 2176-9109.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. IPEA. Textos para discussão. n. 800, 2001.

BOBBIO, N. Igualdade e liberdade. Ediouro Publicações. Rio de Janeiro. 1996.

BRASIL, 2024. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programa-cisternas-investe-r-570-milhoes-em-2024>. Acesso: 05.06.2024.

CASTRO, C. N. Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), à Luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Texto para Discussão (IPEA), v. 2722, p. 1, 2021.

COSTA, A. B.; DIAS, R. B. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. In: COSTA, A. B. (Org.). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. p. 33-64.

COSTA, A. M. PINHEIRO, M. M. S. Pobreza e vulnerabilidade de agricultores familiares no Sul e no Nordeste brasileiro: uma análise da seca a partir da abordagem das capacitações. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Mimeografado.

DUARTE, R. Seca, pobreza e políticas públicas no Nordeste do Brasil. 2004. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/pobreza/duarte.pdf>. Acesso: 01.04.2005.

ELLIS, F.; BIGGS, S.. Evolving themes in rural development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, Oxford, v.19, n. 4, p. 437-448, 2001. Disponível em: <http://www.blackwell-synergy.com>. Acesso em: 23 jul. 2005.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Companhia das Letras. 1999.

\_\_\_\_\_. [Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN]. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Recife: Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), 2ª edição, 1967. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/PDEN%20-%20segunda%20edicao.pdf>. Acesso: 20 dez. 2013.

INSA – INSTITUTO NACIONAL DO SEMIARIDO. O semiárido brasileiro. Disponível em: <<https://www.gov.br/insa/pt-br/semiarido-brasileiro>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 15, n. 42, 2000, p. 113-122.

LEITE, J. A.; LEITE, P. S.. Uma investigação do problema do semi-árido nordestino com destaque para a Paraíba. In. *I Encontro sobre alternativas econômico sociais para o desenvolvimento do Nordeste*, 1... 1984. João Pessoa. Anais Ministério da Educação e Cultura UFPB. v. 2.



LUNA, C. F. Avaliação do impacto do Programa um Milhão de Cisternas rurais (P1MC) na Saúde: ocorrência de diarreia no Agreste central de Pernambuco. 2011. 207 f. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2011.

MARIN, S. R.; QUINTANA, A. M. Amartya Sen e a escolha social: uma extensão da teoria da justiça de John Rawls? In: Encontro Regional de Economia, XIII, 2010, Porto Alegre. ANPEC Sul. 2010. p. 1-18.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. Desenvolvimento em Questão. v. 5; n. 9, 2007.

OXFAM: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. 2019. Acesso: 05.06.2024.

PEREIRA, M. C. G. Água e convivência com o semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades. 2016. 234 f. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

PINZANI, A. De objeto de políticas públicas a sujeitos da política: dar voz aos pobres. Revista ethic@. Florianópolis, v. 10, n. 3, p. 83-101. 2011.

PORSSE, M. C. S.; KLERING, L. R. A Abordagem das Capacitações: um modelo alternativo para as ações públicas. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 137-159, 2008.

RDH – Atlas do desenvolvimento humano 2005. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br).

RIBEIRO, C. O.; MENEZES, R. G.. Políticas públicas e desigualdade no Brasil. Revista Textos e Contextos. Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 42-55. 2008.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 e Edição de bolso. 2010.

\_\_\_\_\_. Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2008.

\_\_\_\_\_. Human rights and capabilities. Journal of Human Development, vol. 6, nº 2, Julho 2005.

\_\_\_\_\_. Pobreza e fome: um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar, 1999a.

\_\_\_\_\_. Sobre ética e economia. São Paulo, Companhia das Letras, 1999b.

\_\_\_\_\_. Capital humano y capacidad humana. Cuadernos de Economía. v. XVII, n. 29. Bogotá, p. 67-72. 1998.

\_\_\_\_\_. Well-being, agency and freedom: the Dewey Lectures, 1984. The Journal of Philosophy, vol. 82, no. 4, 169-221, Apr. 1985.

SILVA, Paulo Lopes da; ARAÚJO, Maria Zélia; QUEIROZ E MELO, Liliane Correia de. Panorama da vulnerabilidade de saúde do agricultor familiar de São José de Princesa/PB. Revista Brasileira de Ciência da Saúde. V. 17, n. 1, p. 29-38. 2013.

VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. Dados, v. 42, n. 3. Rio de Janeiro. 1999.