

PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS: UMA INOVAÇÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA

Carolina Beltrão de Medeiros¹

Sergio Kelner Silveira²

RESUMO

O semiárido brasileiro tem sofrido mudanças desde os anos 1990 com o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), onde famílias selecionadas pela comunidade aprendem a construir e manter cisternas de placa (tecnologia social). Após sua difusão na região semiárida, o P1MC tornou-se uma política pública e o programa tem sido executado em parceria com atores organizacionais locais. A partir deste contexto, o objetivo do estudo é, a partir dos impactos esperados para uma iniciativa de inovação social em termos das dimensões de processo e resultado, segundo as categorias analíticas do quadro teórico de expansão de iniciativas de inovação social desenvolvido por Medeiros (2018), apresentar o P1MC como uma iniciativa de inovação social institucionalizada. O método utilizado foi estudo de caso em profundidade, com evidências qualitativas. Conclui-se que o P1MC se caracteriza como uma programa de inovação social institucionalizada, em que há a participação efetiva de atores sociais, organizacionais e institucionais. Porém, se não houver o esperado engajamento entre estes atores, não será possível dar continuidade a esta inovação social, mudando o seu movimento de expansão e envolvendo na consolidação de seus principais resultados.

Palavras-chave: Processo da Inovação Social; Resultado da Inovação Social; Tecnologia Social; Institucionalização; Programa Um Milhão de Cisternas

Licença CC BY:
Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.

1 Doutora em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco. Fundação Joaquim Nabuco, Diretoria de Pesquisas Sociais, Recife, PE, Brasil. carolina.medeiros@fundaj.gov.br

2 Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco. Fundação Joaquim Nabuco, Diretoria de Pesquisas Sociais, Recife, PE, Brasil. sergio.kelner@fundaj.gov.br



ABSTRACT

Semi-arid region in Brazil has undergone changes since the 1990's with One Million Cisterns Program (P1MC), where families in the community learn to build and maintain slab cisterns (social technology). After its diffusion in the semi-arid region, P1MC became a public policy and it has been carried out in partnership with local organizational actors. The objective of this study is, from the expected impacts of a social innovation initiative in terms of the dimensions of process and result, presents P1MC as an institutionalized social innovation initiative, according to analytical categories of theoretical framework developed by Medeiros (2018). The method used was an in-depth case study, with qualitative evidences. It is concluded that P1MC is characterized as an institutionalized social innovation program, in which there is the effective participation of social, organizational and institutional actors. However, if there is not the expected engagement between these actors, it will not be possible to continue this social innovation, changing its expansion movement and involving the consolidation of its main results.

Key words: Social Innovation Process; Social Innovation Result; Social Technology; Institutionalization; One Million Cisterns Program.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A região semiárida brasileira, em sua extensa territorialidade, abarca a maior parte dos estados do Nordeste, a região setentrional do estado de Minas Gerais e o Norte do Espírito Santo. Caracterizada principalmente por chuvas irregulares ao longo do ano, solo carente em água, o que faz com que a água de seu subsolo seja inadequada para consumo humano, a região apresenta esta realidade de convivência para os seus habitantes, fauna e flora.

Historicamente, a região tem sido alvo de uma condução sociopolítica assistencialista, onde a água passa a ser vista não como um direito que é e sim, como uma benesse, concedida por meio de medidas emergenciais (um bom exemplo seria o fornecimento de caminhões-pipa) ao invés de desenvolvimento adequado de políticas públicas que possam favorecer o desenvolvimento para a região.



Este cenário tem sofrido mudanças desde os anos 1990 com ações de inovação social que impulsionaram a criação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). O programa foi inicialmente desenvolvido em 1999 por pequenas comunidades da região e, após expansão com resultados satisfatórios, incorporou-se à Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), que congrega mais de três mil organizações da sociedade civil e desenvolve ações envolvendo a comunidade semiárida. A missão da ASA tem sido fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável da região, entre eles: conviver com o clima semiárido (em oposição ao antigo conceito de combater a seca), orientar os investimentos na região, incluir mulheres e jovens, cuidar dos recursos naturais e buscar meios de financiamentos adequados (ASA, 2022).

O P1MC utiliza cisternas de placa de dezesseis mil litros para o armazenamento e abastecimento de famílias selecionadas segundo critérios preestabelecidos pela comunidade. Estas famílias escolhidas aprendem a construir e manter as cisternas por meio de cursos de formação, ministrados por unidades executoras responsáveis.

Após sua larga difusão na região semiárida como uma política pública baseada nesta política da estocagem da água, utilizando-se das cisternas, que se caracterizam como uma tecnologia social, o P1MC tornou-se uma política pública, institucionalizada pela Lei n.12.873 (BRASIL, 2013) e o programa, desde então, tem sido executado em parceria com unidades executoras representadas pelo Estado (MEDEIROS, GÓMEZ, 2019).

A conceituação de tecnologia social surge no Brasil em meados dos anos 2000, para suprir uma demanda que tem origem numa problemática social, a ser resolvida de forma simples e a partir de uma construção coletiva (VALADÃO; ANDRADE, 2015). Santos e Paz (2016) ainda destacam algumas características da tecnologia social: a) fortalecimento da democracia pela construção e resultados de baixo custo; b) alta capacidade de adequação e difusão dos projetos, sendo que sua abordagem evidencia a mobilização da sociedade no enfrentamento de problemas sociais; e c) a atuação das instituições de forma integrativa, que motiva a participação dos diversos sujeitos e estabelece uma rede de relações solidárias nas suas atividades em prol de políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento sustentável.

Sob um alcance mais amplo do constructo “tecnologia social”, entende-se que uma inovação social se caracteriza por um tipo de iniciativa em que atores sociais, organizacionais e/ou institucionais (MEDEIROS, 2018) se engajam em ações voltadas ao bem-estar coletivo (PORTALES, 2019; CORREIA et al., 2019), que envolvem questões como inclusão social e empoderamento, reconfigurando relações de poder (VERCHER et al., 2020), provocando transformação social (CAJAIBA-SANTANA, 2014).

Esse conceito de inovação social corrobora a perspectiva estrutural do conceito de inovação: novas práticas que se consolidam e mudam padrões de comportamento social, com apoio ou não de tecnologias sociais, artefatos utilizados para provocar inovação.

A partir deste preâmbulo, o objetivo do estudo é analisar, à luz de dados coletados sobre os processos de funcionamento e resultados do P1MC, os indicadores e as categorias do quadro teórico de expansão de iniciativas de inovação social desenvolvido por Medeiros (2018), a fim de corroborar se este programa pode ser caracterizado como uma iniciativa de inovação social institucionalizada, destacando seus impactos em relação a processo e resultado.



CONTEXTO HISTÓRICO DO P1MC E AS CISTERNAS COMO TECNOLOGIA SOCIAL

A história do P1MC na região semiárida começa nos idos dos anos 1990. Um dos fatos mais marcantes foi a ocupação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1993, por grupos organizados da sociedade civil, com o objetivo de discutir um projeto já existente de convivência com o semiárido brasileiro em contraposição à política governamental vigente, de ações de combate às secas, que representavam outra concepção de desenvolvimento para a região (SILVA, 2003).

Esta ocupação da SUDENE conseguiu trazer resultados concretos em relação às respostas do Governo Federal à época, sendo o principal deles a substituição das Frentes de Emergência pelas Frentes Produtivas de Trabalho - o que não foi apenas uma mudança na nomenclatura e sim, um novo conceito.

Em substituição à distribuição de cestas básicas, carros-pipa e sementes para plantar, foi introduzido o pagamento pelo trabalho produtivo, numa tentativa de extinguir o caráter assistencialista que prevalecia anteriormente. As obras e serviços passaram a ser executados nas próprias comunidades das famílias, ao invés da distribuição de forma clientelista, que ocorria na maioria das vezes em terras de grandes fazendeiros. E a gestão das Frentes começou a ser realizada por comissões estaduais e municipais, com participação paritária do Estado e da sociedade civil (JALFIM, 2011).

Já em 1999, paralelamente à 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3) da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada no Recife-PE, as organizações que à época debatiam e defendiam questões relacionadas ao semiárido brasileiro lançaram em conjunto a Declaração do Semiárido Brasileiro, pauta com um conjunto de medidas políticas e práticas de convivência com o Semiárido, a fim de colocar em funcionamento um projeto de convívio sustentável com a região (ASA, 2022).

Nesse contexto, foi criada oficialmente a ASA Brasil, que conseguiu apoio do então ministro do Ministério do Meio Ambiente (MMA), José Sarney Filho, para a formulação de um programa que implementasse um milhão de cisternas no semiárido brasileiro junto ao governo (PEREIRA, 2016). Antes disso, algumas cisternas de 16 mil litros já haviam sido construídas por meio de mutirões solidários entre as famílias das localidades.

As cisternas, denominadas de tecnologias sociais, por serem artefatos de funcionamento simples e de baixo custo, são reservatórios cilíndricos, construídos próximos às casas dos agricultores, que armazenam as águas das chuvas que caem do telhado e são captadas por estruturas construídas com calhas de zinco e canos de PVC.



Esses reservatórios são construídos por pedreiros das próprias localidades, formados e capacitados pelo P1MC, e pelas próprias famílias, que executam os serviços gerais de escavação, aquisição e fornecimento da areia e da água. Os pedreiros são remunerados e a contribuição das famílias nos trabalhos de construção se caracteriza com a contrapartida no processo (ASA, 2022). As cisternas do P1MC garantem água para beber, cozinhar e escovar os dentes para as famílias durante o período de estiagem, promovendo a descentralização e democratização da água: ao invés de grandes açudes, as cisternas estocam um volume de água suficiente para uso de cada família.

Para iniciar o programa, por falta ainda de respaldo jurídico, a ASA valeu-se de ONGs como a Diaconia, que tinham registro formal, para a construção das primeiras cisternas. O percurso de expansão do projeto à época já iniciava com uma estrutura própria para o registro formal de recebimento das cisternas, com todas as informações referentes à sua construção, inclusive com a foto do reservatório e a família beneficiada, além de dados para a prestação de contas do projeto, como o custo financeiro da cisterna e o custo da mão-de-obra familiar.

A partir daí, em 2003, com a expansão das construções, surgiu a AP1MC, braço jurídico da ASA Brasil, organização que passou a intermediar o recebimento dos recursos (oriundos do governo, principalmente, mas também da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), ONGs, empresas, entre outros) e a execução do programa por meio de organizações executoras locais (ASA, 2022). A partir de 2005, houve um aumento no número de cisternas construídas devido a uma parceria com o Governo Federal.

Vale ressaltar que antes de se tornar uma lei, o P1MC era de inteira responsabilidade da ASA. Sua administração era realizada por meio de unidades executoras nos estados do semiárido brasileiro e, em municípios onde o programa era implantado, por comissões municipais compostas por representação de três a cinco organizações da sociedade civil, sendo que uma dessas organizações era escolhida para ser a unidade gestora municipal. A essas comissões municipais cabia escolher as comunidades e famílias que participariam do programa, mobilizar e organizar cursos de capacitação, supervisionar e monitorar a execução do programa pela unidade gestora municipal, que também era responsável por toda a prestação de contas.

As escolhas de comunidades e famílias eram realizadas a partir de alguns critérios gerais pré-definidos. Para as comunidades, eles eram os seguintes: índice de desenvolvimento humano, número de crianças e adolescentes em situações de risco e taxa de mortalidade infantil. Já os critérios gerais para a escolha das famílias eram: número de crianças e adolescentes na escola, número de crianças de 0 a 6 anos, número de adultos com idade igual ou superior a 65 anos, mulheres chefes de família, e existência de deficientes físicos ou mentais (LUNA, 2011).

Com o passar do tempo, o programa foi tomando outro dimensionamento em relação à expansão, devido também à transparência de ações de prestações de contas da AP1MC ao Tribunal de Contas da União (TCU), um ponto de excelência do programa.

Em 2013 o programa virou lei e passou a contar obrigatoriamente com recursos previstos no Orçamento Geral da União. Em 2022, está inserido no “Programa Cisternas”, subordinado ao Ministério da Cidadania e tem sido realizada por meio de termos de parceria com a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC), uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) que funciona como braço jurídico da ASA, convênios com governos estaduais e municipais, ONGs e consórcios públicos, além da possibilidade de execução também por meio de termo de colaboração com organizações da sociedade civil (BRASIL, 2013).

Nesta nova configuração, no concernente às famílias, para que estas tivessem acesso às cisternas, elas deveriam residir na zona rural e estar cadastradas na base de dados do Governo Federal, por meio de um perfil específico, definido pelo Ministério da Cidadania. Em cada município, as comissões municipais, formadas por entidades da sociedade civil (em muitos casos, vinculadas à ASA Brasil), orientavam as famílias que estavam aptas a receber as cisternas, mas que não possuíam o cadastro, a fazerem o registro. Elas também identificavam e incentivavam as famílias que já possuíam o cadastro a participarem do programa. O passo seguinte era a participação no Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRH) (ASA, 2022), que capacitava as famílias para a construção e manutenção das cisternas, gerenciamento da água captada, abordando ainda temas como cidadania e convivência com a região semiárida.

MÉTODO DA PESQUISA

Este artigo é resultado de um estudo de caso em profundidade, que é uma estratégia de pesquisa muito utilizada em estudos sobre inovação, caso do P1MC, pois tem capacidade para lidar com uma ampla variedade de evidências, divididas dados secundários (documentos e artefatos) e dados primários (observações e entrevistas).

A coleta de dados primários nesta etapa foi realizada com atores envolvidos diretamente no P1MC, através de entrevistas e observação não participante (FLICK, 2009), na forma de visitas, conversas informais, participação em reuniões e eventos relativos ao tema, além de acompanhamento destas iniciativas nas redes sociais.



No que concerne às entrevistas, a indicação dos entrevistados foi realizada por meio da técnica da bola de neve - os atores entrevistados inicialmente, escolhidos por conveniência, indicaram outros atores que eles acreditavam que pudessem contribuir para o entendimento do caso em estudo, devido ao seu conhecimento sobre o assunto, para que também pudessem ser entrevistados.

Assim, foram escolhidos inicialmente integrantes da ASA, atores organizacionais que indicaram unidades executoras do P1MC para serem entrevistadas. Também foram escolhidos um pesquisador da EMBRAPA, pelo seu envolvimento com o P1MC e um coordenador do programa no governo à época da coleta de dados.

Apartir do modelo de Medeiros (2018), que apresenta categorias de análise sobre a expansão de iniciativas de inovação social, em que a inovação social é conceituada como a inovação que produz valor social e bem-estar, foram selecionadas para a discussão deste trabalho algumas categorias que foram objeto de exposição pelos entrevistados.

Quadro 1 - Dimensões, categorias e indicadores do Modelo Teórico da Expansão de Iniciativas de Inovação Social

Dimen-	Catego- ria	Indicador	Crítérios de Análise
Processo	Coordenação de Atividades	Referência de Liderança	Atores que assumem posições de liderança, trabalhando no sentido de coordenar as atividades relacionadas a esta iniciativa, ocupando, em diversas oportunidades, papéis protagonistas no processo
		Novas Formas de Organização do Trabalho	Formas inovadoras de divisão e coordenação do trabalho, o que resulta na geração de novas práticas sociais, criadas a partir de ações coletivas e intencionais
		Aprendizagem de Atores	Participação e interação dos atores envolvidos, que passam a adquirir conhecimento necessário para as ações pretendidas, por meio de troca de conhecimento e experiências, estando esta aprendizagem refletida em novas habilidades para estes atores
	Circunstâncias da Evolução	Estrutura Normativa	Acordos informais, normas e leis existentes que possam ter relações com o contexto onde está sendo desenvolvida uma iniciativa de IS
		Recursos Disponíveis	Conhecimento (as habilidades dos atores), estrutura física, recursos econômicos, entre outros – disponíveis para a dinâmica de uma iniciativa de IS
		Interesses Diversos	Olhares diversos dos atores envolvidos na dinâmica de uma iniciativa de IS
	Mobilização dos Atores	Participação dos Atores Sociais	A forma como ocorre a participação dos grupos de indivíduos, cooperativas, associações, sindicatos e movimentos sociais
		Participação dos Atores Organizacionais	A forma como pode ocorrer a participação das empresas, ONGs e empreendimentos sociais
		Participação dos Atores Institucionais	A forma como pode ocorrer a participação do Estado, Universidade e demais instituições
		Novos Relacionamentos Sociais	Novos tipos de relacionamentos a partir da rede de colaboração entre os atores sociais e/ou organizacionais e/ou institucionais



Resultado	Valor Social	Mudança no Ambiente	O ambiente pode incorporar novos componentes, resultantes das práticas sociais emergentes da iniciativa de IS
		Melhorias nas Condições de Vida	Melhorias nas condições de vida, observadas para os atores sociais beneficiários destas iniciativas
		Atendimento aos Interesses Coletivos	Atendimento aos interesses coletivos dos atores envolvidos, onde os resultados surgem como novas dinâmicas para problemas sociais concretos, vividos localmente e considerados como formadores de quadros insatisfatórios para a localidade
	Retornos Sociopolíticos	Empoderamento Social	Uma consequência da própria atuação dos atores que, devido à rede de aprendizagem e conhecimentos adquiridos, passam por um processo de fortalecimento social e que pode se refletir em contextos semelhantes
		Respostas Adjacentes	Respostas para a sociedade relacionadas às novas práticas, onde estas respostas podem ser de natureza cultural e/ou ambiental e/ou econômica e/ou relacional

Fonte: Medeiros (2018)

A análise dos dados coletados nas entrevistas foi realizada por meio de análise de conteúdo categorial, que funciona por meio do desmembramento do texto em categorias segundo reagrupamentos analógicos, tendo por finalidade a interpretação destas comunicações (BARDIN, 2015). O levantamento dos dados secundários foi realizado nas publicações e sites que tratavam deste programa, sendo analisados por análise documental.

P1MC E A POPULAÇÃO DO SEMIÁRIDO: UMA VISÃO DE PROCESSO E RESULTADO

A partir da institucionalização do P1MC em lei, surgiram novas características de processo para o programa. A principal mudança refere-se às Novas Formas de Organização do Trabalho, o que resultou na geração de novas práticas sociais, criadas a partir de ações coletivas e intencionais. Em relação a este indicador de análise, pode-se destacar o Novo Marco Legal para a implementação do Programa Cisternas, que foi uma nova forma de conceber a gestão do programa, tendo sido projetado pelo Governo Federal à época da institucionalização do programa, com o objetivo de melhorar esta gestão. A fim de ganhar escala, o novo Marco Legal promoveu a criação de mecanismos adaptados ao arranjo institucional até então considerado mais efetivo (porém sem um marco regulatório específico) e de novos mecanismos para superar os gargalos que resultavam em atrasos significativos na entrega dos resultados esperados (implantação das cisternas). Além disso, foi reconhecido o papel das tecnologias sociais, com definição legal e normativa (BRASIL, 2016).

Este marco, que entrou na Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013, também foi definido visando a institucionalizar a ação no Estado e surgiu a partir de reuniões com vários atores que participaram historicamente do programa, como a ASA Brasil. Assim, a partir deste marco regulatório, foi possível ao Estado reconhecer as especificidades do processo e formalizá-lo por meio de regras que simplificassem e tornassem padronizados procedimentos associados à celebração de parcerias, contratação e execução dos atores envolvidos e da prestação de contas (BRASIL, 2016).

Um dos itens de maior impacto operacional de melhorias no programa foi o fato de ter um valor fixo da cisterna para que ela seja entregue, não tendo que comprovar item por item de despesa, como acontecia anteriormente. Assim, o montante financeiro liberado para a execução dos contratos passou a ser regido por uma simples operação aritmética de multiplicação: a meta de entrega de cisternas, multiplicada pelo valor unitário de cada cisterna, que tornou o modelo mais ágil. E caso a unidade executora consiga realizar a construção das cisternas, dentro dos parâmetros requeridos pelo contrato, porém, a um custo mais baixo, não há necessidade de devolução do recurso como anteriormente, o que muitas vezes representa um ponto positivo para as unidades executoras que são, em sua maioria, ONG's.

Com relação às famílias beneficiadas pelo programa, embora a escolha esteja vinculada ao Cadastro Único do Governo Federal, esta indicação é refinada em nível local, por meio das unidades executoras, no caso da ASA Brasil, e outras entidades, conforme relato do Entrevistado 04.

Essas entidades do governo são os conselhos municipais rurais, unidades do Pró-Rural ou a lógica da Secretaria de Agricultura, no caso dos governos (E04_EC2).

Torna-se destacada nos relatos a capacidade da ASA Brasil, devido à sua grande experiência, de sair vitoriosa na maioria dos editais lançados pelo Governo Federal para a construção de cisternas em detrimento aos governos, por entraves burocráticos, como destaca o Entrevistado 04.

A grande diferença é que a AP1MC hoje, [...], com todo o histórico dela, ela possui uma capacidade de execução que é superior a esses entes públicos. A gente sabe que a marra burocrática do ente público é muito maior do que numa entidade privada, então hoje a AP1MC, o diferencial dela nesse processo é que ela consegue realizar uma entrega de forma muito mais rápida do que um ente público, ela tem esse diferencial (E04_EC2).

Assim, embora que a ASA Brasil assuma um protagonismo na gestão intermediária do P1MC, outras entidades estão aptas a realizar também a gestão, por conta do arcabouço normativo do programa, que torna os processos mais padronizados e independentes da gestão direta da ASA, conforme relatado pelo Entrevistado 06.



O programa tem hoje um conjunto de instrumentos normativos que, de certa forma, padronizam esta execução. Quando o governo estadual, municipal subcontrata uma entidade executora, mesmo que ela tenha um vínculo com a ASA, essa entidade precisa obedecer às normativas do programa, não o que a ASA dispõe (E06_EC2).

Seguindo com a análise, o segundo indicador em pauta refere-se à **Aprendizagem de Atores**, que se refere à participação e interação dos atores envolvidos, que passam a adquirir conhecimento necessário para as ações pretendidas, por meio de troca de conhecimento e experiências, estando esta aprendizagem refletida em novas habilidades para estes atores. Nesta análise, existem três pontos a serem destacados.

O primeiro é em relação ao aprendizado do ente federativo responsável, a partir dos processos participativos desenvolvidos pela ASA Brasil. Por outro lado, o Estado, como contrapartida, fornece subsídios organizacionais para que o programa, já institucionalizado, possa ter maior racionalidade em seus processos, facilitando a sua expansão.

O segundo ponto diz respeito à aprendizagem das famílias beneficiárias, que não mudou de forma qualitativa, pois o programa em termos conceituais continua o mesmo. E o terceiro diz respeito às unidades executoras locais, que passam a ter, nesse processo, uma aprendizagem vinculada não só às diretrizes da ASA, como também à normatização dos processos do Programa Cisternas, criando suas próprias dinâmicas locais de execução.

Também foi citada certa inércia pelos integrantes dos movimentos sociais em conseguir recursos provenientes de outras fontes para alavancar o P1MC nestes momentos de incerteza, como era realizado nos primórdios do projeto, quando estava sob responsabilidade da ASA. O depoimento do Entrevistado 01 explicita bem essa situação.

Talvez um erro estratégico da ASA hoje tenha sido não pautar o que tá sendo pautado hoje, [...] pra tentar angariar recurso, pra tentar garantir a continuidade dos programas das políticas de convivência com o semiárido. [...] Foi exatamente isso, eles não deveriam ter deixado de pautar essas parcerias, sejam elas internacionais [...]... A gente tava num momento que era tudo tão bom, tudo tão bonito junto com o governo federal, Água para todos, universalização do acesso à água, a gente tá aqui ocupado pra caramba e não tem tempo de pautar mais nada, porque tá tudo sendo garantido, mas a política a gente sabe que é isso, política tem o seu sobe e desce. E aí talvez hoje a ASA esteja passando por esse processo de dificuldade muito por causa dessa falta de iniciativa e de... [...] pautar mesmo as ações de convivência com o semiárido, mas pra além do que era pautado (E01_EC2)...

Desta forma, percebe-se uma necessidade de que os atores organizacionais estejam em movimentos de articulação com outros atores organizacionais e institucionais que possam ser possíveis fomentadores do programa e que as discussões em torno das pautas do Semiárido estejam sendo sempre mantidas com os atores beneficiários locais e seus representantes civis.

O indicador que discute sobre a **Mudança no Ambiente**, referindo-se à capacidade do ambiente incorporar novos componentes, resultantes das práticas sociais emergentes



da iniciativa de IS, neste caso, o P1MC. Um dos grandes ganhos do projeto para a região pode ser percebido na cultura do ambiente do semiárido e refere-se à valorização da questão da estocagem de água, que é uma mudança na cultura da população local. Em relação a esta cultura de estocagem, os cursos de capacitação realizados pelo P1MC trouxeram uma grande contribuição para as comunidades, que passaram a ter maior consciência sobre a questão hídrica, como relata o Entrevistado 03.

É uma mudança física, mas também tem a história da consciência. Então, quando as famílias participam de forma ativa do curso, elas aprendem muita coisa. A gente vê que tem muita mudança também da consciência de cada família. [...] A família tem uma tecnologia que ela, ali, vai armazenar água, a vida dela se torna mais fácil. Tem a mudança de hábito, a família vai passar a economizar mais água. Então, tem vários... se eu for citar, tem ene mudanças na vida das famílias (E03_EC2).

O indicador **Melhorias nas Condições de Vida**, entre vários pontos citados, diz respeito à questão da segurança alimentar das famílias por conta da boa qualidade da água que passaram a consumir, conforme depoimento do Entrevistado 01.

Principalmente a segurança alimentar. A família às vezes recebe uma tecnologia que seja de primeira ou de segunda água, ela ali já vai fazer um canteiro... primeiro, ela vai ter água pra garantir a segurança alimentar. A segunda, ela vai fazer uma hortinha, vai plantar um coentro, uma cebolinha, e ali ela não vai precisar comprar. Ela vai utilizar algo que ela mesmo cuide, que ela mesmo tire. Então, isso também é um dos grandes resultados que a gente percebe (E01_EC2)...

O segundo ponto citado diz respeito a uma questão de gênero: melhoria da condição de vida das mulheres, historicamente responsáveis pelo abastecimento de água para as atividades domésticas, como beber, cozinhar, lavar roupa, atividades de limpeza. Ao deixarem de realizar esta atividade de busca de água, conseqüentemente aumentando seu tempo para outras atividades, como trabalho e lazer, melhoram as suas condições de vida, como ilustra o depoimento do Entrevistado 04.

Tem um impacto direto na vida das mulheres. Você imaginar, por exemplo, que os cálculos que a gente fez lá em 2000, uma pessoa pra abastecer uma casa, ela gastava em horas 46 dias por ano, em tempo pra abastecer a casa...[...] Num encontro que a gente tava, uma mulher pegou o microfone e disse assim: ["_olhe, eu quero dizer que essa cisterna foi revolucionária na minha vida. Hoje eu tenho 65 anos e eu sou muito grata em ter recebido essa cisterna. Minha vida mudou completamente. Agora, imagine se eu tivesse recebido essa cisterna há 30 anos!"]...e aí pairou...o silêncio (E04_EC2)!



Outro ponto de relevância diz respeito à melhoria das condições de saúde das famílias, ocasionada pela redução da mortalidade infantil, devido à boa qualidade da água estocada: em estimativa entre 1999 e 2015, houve 91% de redução da taxa da mortalidade infantil, considerando-se estes índices como resultado das seguintes doenças nas crianças de 0 a 4 anos na Região Nordeste (Ministério da Saúde, 2018): (1) Cólera; (2) Salmonela; (3) Outras infecções intestinais bacterianas; (4) Amebíase; (5) Outras doenças intestinais por protozoários; (6) Diarreia e gastroenterite.

Os atributos observados na análise realizada validam a iniciativa como inovação social e o seu caráter *top-down*, uma vez que a subvenção e determinação da gestão das atividades da política pública vêm a partir de diretrizes formalizadas em lei pelo Estado (ator institucional). Por outro lado, observa-se uma expressiva participação dos atores organizacionais no que concerne à execução da política pública e discussão dos procedimentos operacionais, uma vez que, ao interagirem com atores sociais (beneficiários) na execução das atividades, estes atores organizacionais absorvem novas práticas para melhorias na execução do programa e concedem este retorno em formato de aprendizado tácito aos atores institucionais. Vale ressaltar que muitas vezes os atores institucionais (Estado) podem desempenhar papéis de atores organizacionais, quando assumem a execução da política pública.

De fato, a iniciativa do P1MC está institucionalizada por algumas características apresentadas a partir da análise dos indicadores do modelo de Medeiros (2018): o Governo Federal, na forma de ator institucional, atua como patrocinador da política pública; a Universidade e centros de pesquisa, na forma de atores institucionais, realizam estudos de forma sistemática sobre a política pública; novas conexões entre os atores participantes do programa (sociais, organizacionais e institucionais) são necessárias para a condução e expansão do projeto; visibilidade da iniciativa na sociedade pela proximidade do atingimento das metas da política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas, entende-se que o P1MC apontou para o governo um caminho novo para a construção das políticas públicas, pois demonstrou uma ação que nasceu da sistematização de experiências locais e da mobilização da sociedade civil (abordagem *bottom-up*) (HALLETT; HAWBAKER, 2021) para que o Estado propusesse uma política pública efetiva e abrangente para o semiárido (abordagem *top-down*), a fim de garantir o direito das populações rurais à água de qualidade para o consumo. A partir destes resultados apresentados pelo seu programa e seus efetivos resultados em relação à estocagem de água, a ASA Brasil desenvolveu mais dois programas subsequentes ao P1MC: o Programa 1 Terra, 2 Águas (P1+2), que prevê a água para produção, fomentando a economia local e o Programa Cisternas nas Escolas, a fim de garantir água para o adequado funcionamento das unidades de ensino no semiárido. A criação destes programas denota, mais uma vez, para o fortalecimento do programa na região.

No que concerne às características do programa e as categorias do quadro teórico



de Medeiros (2018), o P1MC caracteriza-se como uma programa de inovação social em que há a participação efetiva de atores sociais, organizacionais e institucionais, tendo sido institucionalizado como política pública em 2013, com recursos diretos da União, e auferindo os pontos positivos de se ter um programa social do governo federal. Como principais resultados positivos desta iniciativa, além dos novos programas que surgiram a partir do P1MC, está a mudança nas relações de poder local, impedindo muitas vezes o êxodo rural, e promovendo desenvolvimento econômico e, ainda, capacitando os atores sociais.

A expectativa da expansão da iniciativa do P1MC era que pudesse haver o aprimoramento de suas práticas sociais pela interação entre os atores sociais e os atores organizacionais e que a iniciativa continuasse a se expandir, uma vez que o programa vinha, ao longo do tempo, provocando mudanças sistêmicas na sociedade (MURRAY, CAULIER-GRICE, MULGAN, 2010; BEPA, 2010) ao apresentar uma nova forma de lidar com o problema, desafiando o *status quo*. Porém, ao considerar que o percurso das iniciativas de IS é não-linear, não está assegurada a continuidade da iniciativa, uma vez que pode ser considerada a hipótese de desinstitucionalização, provocada por uma mudança no ambiente, em que os grupos de atores interagentes podem se opor à estrutura em pauta (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Desta forma, conclui-se que para dar continuidade ao programa, e manter o seu movimento de expansão, faz-se necessária uma nova postura da sociedade em relação a esta inovação social, que tem sido responsável por diminuir a vulnerabilidade da população da região do semiárido. A evolução desejável do P1MC é diretamente dependente das novas práticas sociais integradas e novas parcerias que possam surgir entre os atores institucionais (fomentadores), organizacionais (unidades executoras) e sociais (beneficiários).

REFERÊNCIAS

Articulação Semiárido Brasileiro (ASA). **Ações – P1MC**. Recuperado em 8 fev. 2022, de www.asabrasil.org.br.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2015.

BEPA - BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISERS. **Empowering people, driving change**. Social Innovation in the European Union. European Communities. Luxembourg, 2010.

BRASIL. Decreto 8.038, de 04 de julho de 2013. **Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas**. Brasília, DF, jul 2013. Acesso em 9 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional. **Novo marco legal para a implementação do Programa Cisternas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2711>. Acesso em 9 abr. 2022.



CAJAIBA-SANTANA, G. Social innovation: moving the field forward: a conceptual framework. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 82, p. 42 - 51, 2014.

CORREIA, S. E. N.; MELO, L. S. A.; OLIVEIRA, V. M.. Inovação social e sociedade civil: Conteúdo, processos e empoderamento. **REUNIR**, v.9, n.1, p.50-62. <https://doi.org/10.18696/reunir.v9i1.89>, 2019.

FLICK, U.. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HALLETT, T.; HAWBAKER, A. (2021). The case for an inhabited institutionalism in organizational research: interaction, coupling, and change reconsidered. **Theory and Society**, v. 50, n.1, 2021.

JALFIM, F. Notas sobre a caminhada da agroecologia no semiárido pernambucano. In: LIMA, J. R. de. (Org.). **Agroecologia e movimentos sociais**. Recife: Bagaço, 2011.

LUNA, C. F.. **Avaliação do impacto do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) na saúde: ocorrência de diarreia no Agreste Central de Pernambuco**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) — Centro de Pesquisas Ageu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife-PE, 2011.

MEDEIROS, C. B. **Expansão de iniciativas de inovação social: uma proposição adaptativa para análise de percursos**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2018.

MEDEIROS, C. B.; GOMEZ, C. R. P. Inovação social na análise do ciclo de expansão do programa 1 milhão de cisternas. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 44-59, set./dez. 2019.

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. **The Open Book of Social Innovation**. London: NESTA/The Young Foundation, 2010.

PEREIRA, M. C. G. Água e Convivência com o Semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, 2016.

PORTALES, L. **Social innovation and social entrepreneurship: Fundamentals, concepts, and tools**. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-13456-3>, 2019.

SANTOS, R. A., PAZ, J. G. Tecnologia Social: Estudo de Caso do Projeto Profissão Catador. XL Encontro da ANPAD – EnANPAD, **Anais...**, Costa do Sauípe, 2016.

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