



## **Resiliência das coalizões e erosão democrática: o caso do Programa Cisternas**

*Coalition resilience in face of democratic backsliding: the case of the cistern program*

ANDRADE, Marina Lazarotto<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Brasília, [marina.lazarotto.andrade@gmail.com](mailto:marina.lazarotto.andrade@gmail.com)

### **RESUMO EXPANDIDO**

#### **Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia**

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é desenvolver e operacionalizar o conceito de resiliência das coalizões de políticas públicas. O desmonte de políticas públicas ocorreu em um contexto de erosão democrática. Todavia, perante estes eventos políticas demonstraram diferentes níveis de resiliência, freando ou impedindo descaracterização e mantendo minimamente a implementação. A literatura apontou diversos fatores de resiliência. Este artigo explora a dimensão relacional da resiliência de políticas públicas. A metodologia utilizada é estudo de caso com análise de redes sociais. O caso analisado é o Programa Cisternas do governo federal. A rede-coalição defensora do programa foi construída a partir de entrevistas, documentos e redes sociais. Nesta rede foi aplicado um teste de robustez. Resultados apontam que o formato *scale-free* da rede a torna vulnerável a ataques políticos e resiliente a ataques aleatórios. Todavia, os atores com mais conexões não foram removidos ou extintos.

**Palavras-chave:** resiliência de políticas públicas; desmonte de políticas públicas; agroecologia; análise de redes sociais

### **Introdução**

Desmonte de políticas públicas é descrito como um tipo de mudança em políticas públicas cuja direção da mudança envolve cortes, redução, diminuição ou completa remoção de uma política. O desmonte normalmente possui um viés negativo para o tomador de decisões tendo em vista possíveis repercussões sociais. Nas aplicações do quadro analítico proposto por Bauer e seus coautores para o caso brasileiro, diversos pesquisadores caracterizam o processo de desmonte como antidemocrático, iliberal, autoritário ou populista. Apesar de elementos de desmonte serem rastreados ainda no segundo governo Dilma, o processo acentuou-se com a chegada à presidência de Jair Bolsonaro (2019 – 2022). A ascensão de governos populistas e de extrema direita representantes de valores iliberais ao redor do mundo aproximou o estudo do desmonte de políticas públicas das discussões sobre erosão democrática.

Pesquisas descreveram como o desmonte e a erosão democrática afetaram os diferentes subsistemas de políticas públicas – ambiental, social, segurança alimentar e nutricional e agroecologia, gestão de recursos hídricos, mulheres e gênero.

Além disso, estudos transversais envolvendo mais de um subsistema enfatizaram características gerais do processo de desmonte tais como os ataques diversos e



frequentes aos burocratas, a desmobilização das capacidades estatais e das instituições participativas.

Os resultados do desmonte para cada subsistema e, dentro do mesmo subsistema, para cada programa foram distintos. Recente desenvolvimento da literatura tem abordado a robustez e a resiliência das políticas. De um lado, alguns autores ressaltam as divergências entre os conceitos de robustez e resiliência. Eles argumentam que resiliência é a habilidade de sistemas de resistirem ao longo do tempo a choques externos; sem, contudo, identificar o que causa essa habilidade. Já robustez seria a capacidade de manter as funções de um sistema, mesmo diante de perturbações. Robustez faz referência ao desenho institucional que um sistema pode adotar a fim de conferir maior estabilidade – tais como a descentralização, a existência de canais para o controle social, a vinculação do orçamento.

De outro lado, os estudos que buscam compreender os fatores que levaram certas políticas a permanecerem mais do que outras utilizam mais frequentemente o termo resiliência de políticas públicas. O conceito de resiliência institucional utilizado por esses trabalhos tem em comum o fato de ressaltarem o caráter de resultado, ou seja, resiliência não enquanto uma propriedade do sistema, mas um resultado do processo político. Assim, os autores ressaltam tanto elementos institucionais, como o desenho das políticas e o formato da burocracia estatal, quanto elementos da agência, como o papel das ideias e a força das coalizões de atores envolvidos nas políticas públicas.

Algumas conclusões podem ser tiradas desta análise da literatura acerca da resiliência de políticas públicas durante período de desmonte e erosão democrática. Primeiramente, os trabalhos focados na resiliência das políticas ainda possuem caráter exploratório e o conceito é cercado de imprecisões quanto à sua operacionalização. Além disso, os fatores que conferem resiliência identificados durante a condução de estudos de casos de áreas específicas – capacidade burocrática, controle social, arranjos institucionais descentralizados - e carecem de sistematização e conexão com a literatura mais ampla sobre mudança institucional. Finalmente, essas pesquisas demonstram que resiliência não provém apenas do desenho institucional das políticas, mas da configuração dos atores que a defendem (agência e padrão de relações).

O objetivo do trabalho é explorar este último ponto a partir da análise de um programa agroecológico, o Programa Cisternas. A dimensão da resiliência relacional tem como foco as coalizões de atores envolvidos no programa, visto que a capacidade de atores individuais manterem ou mudarem instituições é limitada. No processo de políticas públicas, coalizões cujos atores compartilham valores são estruturas de redes que podem ser empiricamente identificadas com o uso de análise de redes sociais (SNA).

Buscamos responder como a rede de atores mobilizadas em torno do Programa Cisternas foi afetada pelo desmonte de políticas públicas. Assim, a pergunta de pesquisa é “o processo de desmonte mudou a estrutura da rede da coalizão do Programa Cisternas? Se sim, de que forma?”.

A contribuição deste trabalho é identificar e operacionalizar fontes de resiliência construídas pelos programas e políticas agroecológicas. Além dos fatores já mapeados pela literatura – desenho da política, descentralização via entes da



federação -, a condução prévia de estudo de casos comparados apontou para a necessidade de explorar e operacionalizar como a atuação em rede, característica da agroecologia, pode ser um elemento de resiliência.

O Programa Cisternas possui alcance regional e sua implementação ocorre majoritariamente no semiárido brasileiro. Ele é reconhecido e premiado por promover a construção de tecnologias sociais (cisternas) para recolher e armazenar água da chuva na região do semiárido brasileiro com ampla participação social. As origens do programa estão atreladas ao desafio proposto pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) em 1999 para construir 1 milhão de cisternas (P1MC) para enfrentar os períodos anuais de seca. As cisternas fazem parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento sustentável denominada convivência com o semiárido.

### **Metodologia**

Em pesquisas anteriores, identificamos que o Programa Cisternas era um caso típico para a análise da dimensão relacional da resiliência. A institucionalização do programa teve como base a consolidação de uma coalizão de política pública que defendia a participação dos atores, a descentralização da implementação, princípios socioambientais para a qual o desenvolvimento da capacidade relacional do Estado foi central. Neste sentido, este trabalho busca testar empiricamente o argumento que postula que a estrutura da rede social importa em termos de resiliência perante o desmonte, hipótese levantada por Mello (2023).

Uma rede social é um conjunto de relações entre um conjunto de atores – nós que estão conectados por um ou mais tipos de relações. A dimensão relacional busca responder ao debate sobre agência e estrutura ao criar um caminho alternativo em que os atores estão imersos em estruturas de relações sociais. Esta abordagem tenta entender como diferentes padrões de relações são construídos e como eles afetam os resultados sociais observados.

Foi construída uma rede social para análise. Os dados foram coletados de múltiplas fontes: (i) análise documental dos documentos vinculados ao Programa Cisternas; (ii) contato direto via e-mail e mensagens de texto com as organizações implementadoras; (iii) identificação das organizações no perfil de mídias sociais (Facebook e Instagram) e utilização de amizade e seguidores como proxy de relacionamento entre os atores; (iv) entrevistas complementares com atores-chaves (conduzidas entre 2019 e 2023).

Construímos a rede (Rede 1). Calculamos as medidas de centralidade e de *betweenness centrality* para cada ator. A centralidade descreve o número de relações que cada nó possui com outros atores da rede; detectando, assim, atores centrais e poderosos envolvidos no processo de políticas públicas. Já a medida de *betweenness centrality* mensura o número de vezes que cada nó aparece no caminho mais curto entre nós. Ou seja, consegue analisar a autoridade de cada ator da rede.

Após, simulamos um ataque político sobre a Rede 1 para testar sua robustez e geramos a Rede 2. Os atores retirados da rede foram os atores afetados pelo desmonte cuja atuação ficou comprometida durante o período (2016 – 2022).



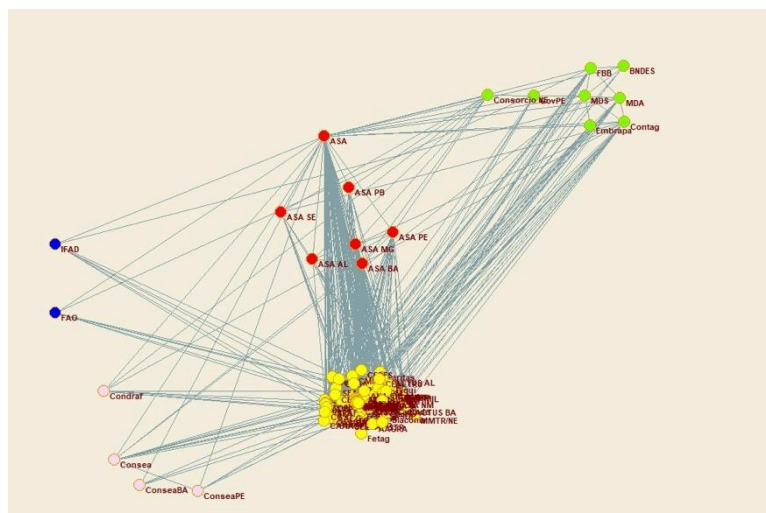
Calculamos novamente as medidas para a Rede 2. Utilizamos o *software* livre Pajek.

## Resultados e Discussão

Desmonte e resiliência são dois processos que se afetam. Identificamos duas coalizões adversárias propondo soluções para a questão da seca periódica no semiárido brasileiro: a coalizão de modernização conservadora e a coalizão de convivência com o semiárido. A coalizão de convivência com o semiárido enfatiza as dinâmicas sociais, políticas e econômicas da seca. As propostas de políticas públicas destes atores envolvem participação social, descentralização e educação popular nos moldes agroecológicos. A construção de tecnologias sociais para o armazenamento da água da chuva, as cisternas, é a materialização das crenças desta coalizão.

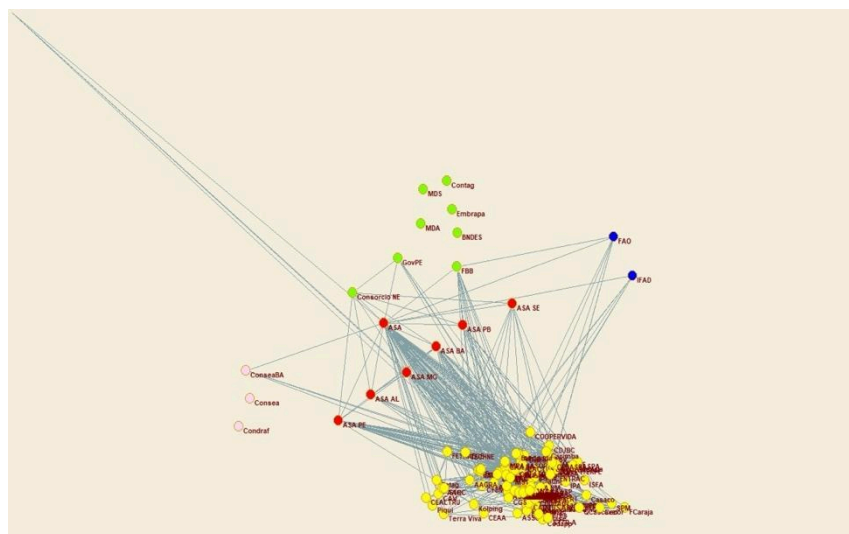
A Articulação do Semiárido brasileiro (ASA) é uma organização-rede guarda-chuva que reúne e coordena diversas organizações de atuação territorial no semiárido. As figuras 1 e 2 representam a coalizão de convivência com o semiárido antes e depois da simulação do ataque político. Separamos e agrupamos 5 tipos de atores: organizações internacionais (azul), Estado (verde), instituições participativas (rosa), organizações da sociedade civil (amarelo) e ASA e suas subsidiárias regionais (vermelho).

*Rede 1 : Coalizão de convivência com o semiárido*



Fonte autora com base em ANDRADE, 2020, 2023; ANDRADE; MILHORANCE; PARNES, 2023  
 Figura 1 apresenta a rede com todos os atores mapeados. Figura 2 apresenta a rede após o ataque político simulado com a retirada de alguns atores estatais e instituições participativas.





Após calcular os valores da centralidade e da *betweenness centrality* para a rede 1, foi possível detectar que as organizações da sociedade civil apresentaram os maiores valores (ver quadro abaixo). Isso significa que, para o Programa Cisternas, as organizações da sociedade civil eram partes centrais do programa e atores-chave com autoridade para influenciar a tomada de decisões neste âmbito.

| Centralidade                |       |                                      |       | Betweenness centrality <sup>1</sup> |     |                                      |     |
|-----------------------------|-------|--------------------------------------|-------|-------------------------------------|-----|--------------------------------------|-----|
| Coalizão Programa Cisternas |       | Coalizão Programa Cisternas desmonte |       | Coalizão Programa Cisternas         |     | Coalizão Programa Cisternas desmonte |     |
| ASA                         | 0.32  | ASA                                  | 0.28  | ASA                                 | 113 | ASA                                  | 106 |
| ANA                         | 0.028 | ANA                                  | 0.024 | ANA                                 | 63  | ANA                                  | 59  |
| Sabia                       | 0.013 | Sabia                                | 0.011 | Sabia                               | 54  | Sabia                                | 51  |
| ASPA                        | 0.011 | ASPA                                 | 0.010 | Cetra                               | 45  | Cetra                                | 43  |
| Cetra                       | 0.009 | Patac                                | 0.008 | Caatinga                            | 42  | Caatinga                             | 42  |
| PATAC                       | 0.008 | Cetra                                | 0.008 | IRPAA                               | 39  | IRPAA                                | 38  |
| MST                         | 0.007 | MST                                  | 0.006 | MST                                 | 39  | PATAC                                | 38  |
| IRPAA                       | 0.006 | IRPAA                                | 0.006 | PATAC                               | 38  | MST                                  | 37  |
| Caatinga                    | 0.005 | IAC                                  | 0.005 | SASOP                               | 37  | SASOP                                | 36  |
| ASAMIL                      | 0.004 | Caatinga                             | 0.005 | SAMIL                               | 36  | ASAMIL                               | 35  |

O desmonte restringiu o orçamento destinado ao Programa e extinguiu os espaços de coordenação. Tendo em vista o formato da rede identificada, isto é, uma rede

<sup>1</sup> Números em milhões (38 = 38.000.000)



com grande concentração de relações em poucos nós (heterogênea), um ataque político que atingisse estes nós centrais poderia desmontar a própria rede de atores. Todavia, a existência destes atores centrais não estava no escopo da administração direta ou indireta do Estado. Os atores da sociedade civil, devido à sua autonomia em relação ao Estado, foram afetados indiretamente pelo desmonte (disponibilidade de recursos).

Assim, com a mobilização de estratégias de arrecadação de recursos, a estrutura da rede se manteve. Demonstra-se, portanto, que há elementos de resiliência fora do desenho das políticas públicas e das instituições de Estado. O caso do Programa Cisternas ilustra a possibilidade da imersão (*embeddedness*) entre Estado e sociedade civil é resiliente em períodos de desmonte das capacidades estatais.

## Conclusões

Após concluir a simulação, percebeu-se que pouco foi alterado em relação aos valores de centralidade (atores com poder de coordenação e informação) e de *betweenness centrality* (atores com autoridade). Mediante ataques políticos causados pelo desmonte, excluir atores governamentais e instituições de promoção da participação não alterou o padrão da rede-coalizão de convivência com o semiárido. O Programa Cisternas manteve atores da sociedade civil enquanto centrais no sentido de poder de influência na circulação de informações e recursos, bem como no processo de tomada de decisões e de coordenação. Baseado nos critérios para o cálculo de robustez a rede de atores envolvidas no Programa Cisterna pode ser considerada robusta. Esta simulação confirma empiricamente os achados de Milhorange et al (2022).

Contudo, os atores removidos eram centrais para a implementação do programa em termos de promoção de recursos financeiros e coordenação da política. A ausência foi contornada pela atitude ativa e propositiva e pela capacidade de coordenar estratégias de resiliência da coalizão – tais como a criação de fóruns paralelos, a implementação pela sociedade civil dos instrumentos de políticas públicas desmontados, o alcance de outros poderes do Estado e a diversificação de níveis do poder Executivo (município, estado e internacional), conteúdo explorado em outro artigo.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, M. L. DE. **CISTERNAS DE ÁGUA PARA BEBER: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework**. Dissertação de mestrado—Brasília: Universidade de Brasília, 2020.

ANDRADE, M. L. DE. Coalition resilience in face of democratic backsliding: the case of the cistern program. **6th International Conference on Public Policy (ICPP6)**, 2023.

ANDRADE, M. L.; MILHORANCE, C.; PARNES, H. Desmonte e Resiliência: o caso da política de segurança alimentar e nutricional. **Brazilian Political Science Review**, v. peer review, 2023.