



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

RICARDO DIAS RAMAGEM

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES
RELACIONAIS DO ESTADO PARA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERSETORIAIS: O CASO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

BRASÍLIA - DF
2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A CONSTRUÇÃO DE
CAPACIDADES RELACIONAIS DO ESTADO PARA PRODUÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS: O CASO DO
PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

RICARDO DIAS RAMAGEM

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

BRASÍLIA - DF
2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

RR488a RAMAGEM, Ricardo Dias
Arranjos institucionais e a construção de capacidades
relacionais do Estado para produção de políticas públicas
intersectoriais: o caso do Programa Água Para Todos /
Ricardo Dias RAMAGEM; orientador Ricardo Corrêa Gomes. -
Brasília, 2020.
244 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Administração) -
Universidade de Brasília, 2020.

1. Arranjos Institucionais. 2. Capacidades Relacionais.
3. Políticas Públicas. 4. Programa Água para Todos.
I. Gomes, Ricardo Corrêa, orient. II. Título.

RICARDO DIAS RAMAGEM

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES
RELACIONAIS DO ESTADO PARA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
INTERSETORIAIS: O CASO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Administração da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Doutor em Administração.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes (UnB – PPGA)
Orientador

Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB – PPGA)
Examinadora interna

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes (UFBA – NPGA)
Examinador externo

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (FGV - EAESP)
Examinador externo

Prof. Dr. Diego Mota Vieira (UnB – PPGA)
Membro interno - suplente

Brasília/DF, ____/____/____.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer, em especial, ao professor Ricardo Corrêa Gomes, por me aceitar como orientando, pela parceria e paciência, pela condução, pelo companheirismo, pela compreensão e pelo incentivo ao longo da jornada.

Devo agradecer ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por viabilizar os meios materiais para a condução desta pesquisa.

Aos membros da banca, professora Suylan de Almeida Midlej e Silva, professor Antônio Sérgio Araújo Fernandes, professor Marco Antonio Carvalho Teixeira e professor Diego Mota Vieira por concordarem em serem meus examinadores e pelas valiosas observações na fase de qualificação e nos eventos acadêmicos de administração pública.

Aos coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA/UnB, professores Rafael Barreiros Porto, Patrícia Guarnieri dos Santos, Tomás de Aquino Guimarães, Adalmir de Oliveira Gomes e Emil Hoffmann pelo apoio e generosidade.

Aos professores do PPGA/UnB que tornaram esta caminhada mais interessante e instrutiva ao compartilharem seus conhecimentos e experiências.

Aos professores Paulo Calmon e Suely Araújo, do Instituto de Ciência Política - IPOL/UnB pela atenção, pela gentileza e pelo compartilhamento de conhecimentos.

Aos funcionários da secretaria do PPGA/UnB, em especial a Selma Monteiro e a Edvânia de Fátima, de quem sempre obtive atenção para com minhas demandas ao longo destes anos.

Aos professores Alexandre Gomide e Gabriela Lotta, pelos enriquecedores debates sobre arranjos institucionais e capacidades estatais nos seminários e cursos da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, e ao professor Eduardo Grin pelas contribuições nos eventos acadêmicos de administração pública.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Governança, pelas contribuições e apoio: Alex Teixeira, José Nilton, Patrícia Rosvadoski, Girley Damasceno, Cláudio Reis, Mariane Cortat, Marizaura Camões, Cláudia Tolentino, Fabiana Bispo e Wesley Abreu, assim como aos colegas Tatiana Silva, Rodolpho Emerson, Lana Montezano, Marçal Chagas e Rodrigo Ferraz.

Aos colegas de trabalho que em diferentes momentos deram seu importante apoio, Amarildo Baesso, Daniela Carvalho, Henrique Ferreira, Irani Ramos, Paulo Pitanga, Silvano Costa, Sérgio Magalhães e Walber Santana.

Agradeço também a Sideni Pereira, Lúcia Queiroz, Leila Ollaik e Thaís Póvoa pela ajuda e amizade.

Quero expressar minha enorme gratidão pela atenção que me foi dedicado por cada um dos entrevistados que, generosamente, se dispuseram a colaborar com a pesquisa.

Por último, mas não menos importante, agradeço aos apoios familiares e afetivos, que foram fundamentais nesta caminhada. Agradeço, sobretudo, aos meus familiares, sempre fundamentais na minha vida, meu pai Alberto, *in memoriam*, minha mãe Lilia, por tudo que me deram, meus queridos irmãos Luiz e Eliana, e a aqueles que trazem maior sentido para minha vida, Alice, Rodrigo e Gisele, fontes de amor, alegria e futuro.

RESUMO

A presente tese tem por objetivo analisar os arranjos institucionais de coordenação existentes na execução do Programa Água para Todos (APT) e sua relação na construção de capacidades relacionais na produção desta política pública intersetorial, em ambiente institucional complexo, característico de um país de grandes dimensões territoriais, de sistema federativo e com grandes desigualdades sociais e regionais. Em 2011, dentro da estratégia de enfrentamento da situação de extrema pobreza, por meio do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o Governo Federal elaborou uma proposta de ação conjunta, que envolveu principalmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Integração Nacional (MI), que viabilizasse a universalização do acesso à água no meio rural do semiárido. Dessa articulação nasceu o APT, reunindo diferentes arranjos e tecnologias com o objetivo comum de levar água para as famílias nas áreas rurais difusas do semiárido brasileiro. Este esforço de articulação teve a contribuição pioneira de organizações da sociedade civil, que ainda na década de 1990 resultou na criação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (PIMC). O desafio de coordenação na execução das políticas públicas, buscando tornar o Estado mais flexível às demandas dos diversos atores não estatais já vinha sendo indicado pela literatura internacional a respeito de mudanças no contexto de produção de políticas públicas que geraram processos mais complexos e variados de tomada de decisão com construção de arranjos institucionais e diferentes mecanismos de coordenação e estruturação de governança. No entanto, a literatura nacional sobre o tema da coordenação aponta que a análise da experiência nacional dos últimos vinte anos ainda apresenta lacunas. Os avanços se deram de forma determinante, porém segmentada, ao olhar de maneira isolada dimensões analíticas como intersectorialidade, relações federativas, participação social, aspectos territoriais e relação com órgãos de controle. Além disso, pouco se tem discutido a respeito dos fatores que contribuem para a construção de capacidades relacionais do Estado para a articulação, coordenação e produção de políticas públicas intersectoriais. De forma a suprir estas lacunas, nesta pesquisa considerou-se que a análise dessas dimensões de forma integrada confere maior clareza no entendimento do funcionamento do arranjo institucional e da construção de capacidades relacionais na produção da política pública, tendo como estudo de caso o Programa Água para Todos. As abordagens teóricas adotadas foram governança do setor público, arranjos institucionais, capacidades estatais, neoinstitucionalismo e teoria de stakeholders. A pesquisa é de natureza qualitativa e utilizou um conjunto de três grupos de fontes de dados como levantamento bibliográfico e documental; documentos derivados das transcrições das entrevistas e notas taquigráficas. Os dados obtidos foram analisados mediante a técnica da análise de conteúdo. Os critérios utilizados para assegurar a validade e confiabilidade da pesquisa encontram-se inscritos numa metodologia denominada de triangulação. Dentre os resultados da pesquisa, foi verificado que a articulação intersectorial pode sofrer limitações quando uma organização parceira carece de instrumentos e canais institucionais efetivos de relações intergovernamentais e intersectoriais dificultando a construção de capacidades relacionais no território e junto a sociedade civil. Ou seja, a fragilidade do arranjo institucional do MI e da sua política estruturante trouxe reflexos negativos junto aos programas a ele vinculados como o APT, ao contrário do MDS que adotou políticas na forma de sistema, fortalecendo as capacidades relacionais na implementação do APT. Este trabalho contribuiu para um melhor entendimento dos desafios da coordenação de políticas públicas intersectoriais de combate à pobreza e acesso à água em ambiente institucional complexo. Como agenda de pesquisa, sugere-se analisar o período mais recente, em que se verifica nova inflexão institucional, com desmobilização das políticas de oferta de água às populações do semiárido.

Palavras-chave: Arranjos Institucionais, Capacidades relacionais, Políticas Públicas.

ABSTRACTS

This thesis aims to analyze the institutional coordination arrangements existing in the execution of the Water for All Program (APT), and their relationship in building relational capacities in the production of this intersectoral public policy in a complex institutional environment, characteristic of a large country territorial, federative system and with great social and regional inequalities. In 2011, as part of a strategy to tackle a situation of extreme poverty, through the Brasil Sem Miséria Plan (BSM), the federal government prepared a proposal for joint action, which mainly involved the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) and the Ministry of National Integration (MI), which made universal access to water possible in the rural areas of the semi-arid region. From this articulation the APT was born, bringing together different arrangements and technologies with the common objective of bringing water to families in the diffuse rural areas of the Brazilian semi-arid. This articulation effort had the pioneering contribution of civil society organizations, which still in the 1990s resulted in the creation of the Brazilian Semi-Arid Articulation (ASA) and in the design of the Training and Social Mobilization Program for Living with the Semi-Arid - One Million People Cisterns (P1MC). The challenge of coordination in the implementation of public policies, seeking to make the State more flexible to the demands of the various non-state actors, was already being indicated by the international literature regarding changes in the context of the production of public policies that generated more complex and varied decision-making processes with the construction of institutional arrangements and different governance coordination and structuring mechanisms. However, the national literature on the topic of coordination points out that the analysis of the national experience of the last twenty years still has gaps. The advances were made in a determinant, but segmented, way of looking at analytical dimensions in isolation, such as intersectorality, federative relations, social participation, territorial aspects and relations with control organizations. In addition, little has been discussed about the factors that contribute to the construction of relational capacities of the State for the articulation, coordination and production of intersectoral public policies. In order to fill these gaps, in this research it was considered that the analysis of these dimensions in an integrated manner provides greater clarity in the understanding of the functioning of the institutional arrangement and the construction of relational capacities in the production of public policy, using the APT as a case study. The theoretical approaches adopted were public sector governance, institutional arrangements, state capacities, neoinstitutionalism and stakeholder theory. The research is of a qualitative nature and used a set of three groups of data sources as bibliographic and documentary survey; documents derived from interview transcripts and shorthand notes. The data obtained were analyzed using the content analysis technique. The criteria used to ensure the validity and reliability of the research are inscribed in a methodology called triangulation. Among the results of the research, it was found that intersectoral articulation may suffer limitations when a partner organization lacks effective institutional instruments and channels for intergovernmental and intersectoral relations, making it difficult to build relational capacities in the territory and with civil society. In other words, the fragility of the MI's institutional arrangement and its structuring policy brought negative reflexes to the programs linked to it, such as the APT, in contrast to the MDS which adopted policies in the form of a system strengthening the relational capacities in the implementation of the APT. This work contributed to a better understanding of the challenges of coordinating intersectoral public policies to combat poverty and access water in a complex institutional environment. As a research agenda, it is suggested to analyze the most recent period, in which there is a new institutional inflection, with the demobilization of water supply policies for populations in the semi-arid region.

Keyword: Institutional Arrangements, Relational Capacities, Public Policy

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagnóstico dos Tipos de Stakeholders.....	64
Figura 2 – Tipos de Stakeholders.....	66
Figura 3 – Modelo de influência de stakeholders de cinco lados.....	67
Figura 4 – Modelo teórico analítico.....	69
Figura 5 – Triangulação de dados a partir de diferentes fontes.....	84
Figura 6 – Fluxograma dos Eixos de Atuação do BSM.....	102
Figura 7 – Mapa da área prioritária de atuação do APT – Semiárido.....	106
Figura 8 – Mapa da delimitação do Semiárido.....	107
Figura 9 – Organograma do Arranjo Institucional no BSM.....	111
Figura 10 – Organograma do Arranjo Institucional no Programa Água para Todos.....	113
Figura 11 – Modelo de Interlocução com entes Subnacionais – MI.....	115
Figura 12 – Modelo de Interlocução com entes Subnacionais – MDS.....	116
Figura 13 – Cisternas de água para consumo humano entregues, 2011 a dez/2014.....	125
Figura 14 – Tecnologias de água para produção entregues, 2011 a dez/ 2014.....	126
Figura 15 – Diagnóstico dos stakeholders no APT.....	194

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões de análise de arranjos institucionais.....	41
Quadro 2 – Capacidade Relacional: categorias de análise.....	50
Quadro 3 – Códigos dos entrevistados, por segmento e organização, na atuação do APT.....	81
Quadro 4 – Categorias de Análise.....	90
Quadro 5 – Coordenação Federativa e principais normativos da PNAS/SUAS.....	143
Quadro 6 – Principais normas legais - PNSAN/SISAN.....	148
Quadro 7 – Principais normas legais relacionadas à PNDR (1988 – 2015).....	155
Quadro 8 – Síntese da análise do arranjo institucional de articulação do MDS.....	163
Quadro 9 – Síntese da análise do arranjo institucional de articulação do MI.....	170
Quadro 10 – Identificação dos stakeholders envolvidos no APT.....	172
Quadro 11 – Classificação dos stakeholders no APT.....	193

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução Orçamentária (R\$) - Água para Todos: julho 2011 a dez/2014.....	118
Tabela 2 – Meta pública de Primeira Água x execução.....	126
Tabela 3 – Meta pública de Segunda Água x execução.....	127
Tabela 4 – Meta pública por tipo de tecnologia x execução.....	127
Tabela 5 – Entregas por executor, Primeira Água.....	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA - Agência Nacional de Águas

AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas

APLs – Arranjos Produtivos Locais

APT – Programa Água para Todos

ASA – Articulação Semiárido Brasileiro

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSM - Plano Brasil Sem Miséria

CadÚNICO - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CAR/BA - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do estado da Bahia

CC – Comissões Comunitárias

CC/PR – Casa Civil da Presidência da República

CD – Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

CGE – Comitê Gestor Estadual

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

CGM - Comitê Gestor Municipal

CGU – Controladoria Geral da União

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CODEVASF – Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CONDEL – Conselho Deliberativo da SUDENE

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COP3 – III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas

CPDR - Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FBB – Fundação Banco do Brasil

FBSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

Funasa - Fundação Nacional de Saúde

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

MCidades – Ministério das Cidades

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MI – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

P1+2 – Programa Uma Terra, Duas Águas

PIMC – Programa Um Milhão de Cisternas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa-Família

PDR/BNDES – Programa de Dinamização Regional do BNDES

PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PPA – Plano Plurianual

PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

PTC – Programa Territórios da Cidadania

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SDA/CE - Secretaria de Desenvolvimento Agrário do estado do Ceará

SF – Senado Federal

SDR/MI – Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional

SESAN/MDS – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SESEP/MDS – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SG/PR - Secretaria-Geral da Presidência da República

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
1.1. Contextualização.....	16
1.2. Objetivos da pesquisa.....	21
1.3. Justificativa da pesquisa.....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
2.1. Governança do setor público.....	25
2.2. Arranjos Institucionais e suas dimensões analíticas.....	34
2.3. Capacidades estatais e a abordagem relacional.....	41
2.4. Abordagem teórica do neoinstitucionalismo.....	52
2.5. Teoria de stakeholders.....	61
2.6. Modelo teórico analítico.....	69
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	73
3.1. Aspectos ontológicos e epistemológicos.....	73
3.2. A natureza da pesquisa.....	74
3.3. O caso estudado.....	75
3.4. Recorte temporal.....	77
3.5. Procedimentos de coleta de dados.....	78
3.6. Validade e confiabilidade dos dados.....	83
3.7. Procedimentos de análise de dados.....	84
3.8. Categorias de análise.....	86
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	91
4.1. Contexto histórico da oferta de água nas áreas rurais do Semiárido	91
4.1.1. O paradigma do combate à seca.....	92

4.1.2. A alternativa da lógica de convivência com o Semiárido e o P1MC.....	98
4.1.3. O Programa Água para Todos no contexto do Plano Brasil Sem Miséria.....	102
4.2. Governança e Arranjos institucionais no Programa Água para Todos.....	108
4.2.1. O arranjo institucional no Plano Brasil Sem Miséria.....	108
4.2.2. O arranjo institucional no Programa Água para Todos.....	112
4.2.3. Os diferentes arranjos de implementação das organizações parceiras no APT.....	117
4.2.4. Os mecanismos de coordenação no APT.....	131
4.3. A trajetória das duas principais organizações à luz dos arranjos institucionais.....	139
4.3.1. As Políticas Estruturantes do MDS (PNAS e PNSAN).....	140
4.3.1.1. PNAS e o SUAS.....	140
4.3.1.2. PNSAN e o SISEAN.....	144
4.3.2. A Política Estruturante do MI (PNDR).....	149
4.3.3. Os arranjos institucionais do MDS e a construção de capacidades relacionais.....	156
4.3.4. Os arranjos institucionais do MI e a construção de capacidades relacionais.....	164
4.4. Identificando os stakeholders e a evolução de sua participação.....	171
4.4.1. Identificação do papel e dos interesses dos stakeholders.....	173
4.4.1.1. O papel do CONSEA e a repercussão da sua extinção.....	178
4.4.2. Classificação dos stakeholders.....	192
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197
REFERÊNCIAS.....	207
APÊNDICES.....	225
ANEXOS.....	229

1 - INTRODUÇÃO

1.1 – Contextualização

O acesso e a distribuição de água nas áreas rurais difusas do semiárido brasileiro tem se constituído ao longo dos anos como um dos desafios mais importantes a serem enfrentados no âmbito das políticas públicas no Brasil. O enfrentamento de problemas complexos ou perversos (*wicked problems*), assim entendidos aqueles que são multidimensionais, multideterminados e com efeitos persistentes, tais como a pobreza e a desigualdade, tem solicitado do poder público e da sociedade a defesa de abordagens intersetoriais de políticas públicas¹.

A dificuldade de acesso à água no semiárido brasileiro tem se configurado como um dos fatores estruturantes da extrema pobreza na sua área rural, sobretudo nos períodos de secas (CASTRO, 2005). Não só no Brasil, mas em todo o mundo a água é um dos temas mais importantes nas agendas de políticas públicas contemporâneas, na medida em que a escassez, secas, conflitos, seu uso e gestão tornaram-se questões fundamentais e tópicos de intenso debate político (BARNES; ALATOUT, 2012; ZWARTEVEEN, 2015; PEREIRA, 2016).

A partir do final da década de 1990, organizações da sociedade civil (OSC) elaboraram propostas de atuação no semiárido brasileiro, cujo foco era garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do semiárido por meio do armazenamento da água de chuva, de forma a permitir sua utilização mesmo durante períodos de estiagem ou seca. A experiência resultou na criação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Ainda em 2001 o governo federal passou a apoiar o programa, inicialmente, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e posteriormente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2003 e o Ministério da Integração Nacional (MI) em 2005. Consistiam em parcerias ainda em pequena escala e de forma

¹ O conceito de políticas públicas é amplo e impreciso. As definições clássicas (Dye 1972; Peters 1986; Jenkins 1978) confluem para um ponto em comum: uma política pública exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo. É nessa perspectiva que se afirma que planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, pois são ações decididas pelo governo visando determinados fins (Pires e Gomide, 2016). Para os objetivos desta investigação estes termos serão usados com a mesma conotação: são as ações empreendidas pelos governos para alterar aspectos do seu próprio funcionamento ou do comportamento social, com o objetivo de conduzir para alguma finalidade ou propósito previamente definidos e compatíveis com seus objetivos e meios (HOWLETT, 2014).

fragmentada, com cada órgão atuando de maneira isolada e sem a verdadeira dimensão tanto da demanda social a ser atendida, assim como da complexidade da tarefa a ser executada.

Somente em 2011, dentro de uma estratégia de enfrentamento de uma situação de extrema pobreza, por meio do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o governo federal elaborou uma proposta de ação conjunta que viabilizasse a universalização do acesso à água no meio rural do semiárido. Dessa articulação nasceu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (APT), reunindo diferentes arranjos e tecnologias com o objetivo comum de levar água para as famílias nas áreas rurais difusas do semiárido brasileiro.

A complexidade na implementação da política pública existe não só pelos problemas a serem enfrentados, mas também pelo contexto e pelas características de um país como o Brasil, de dimensão continental, com expressiva diversidade natural, econômica, social e cultural, mas também por apresentar graves desigualdades sociais e regionais.

Além destes aspectos, o ambiente institucional² para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil sofreu várias modificações nos últimos anos, tornando-se mais complexo. A Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. De acordo com Perez (2009), praticamente todas as atividades que a Constituição atribui a Administração Pública e que se referem às atividades de bem-estar essenciais devem ser executadas mediante a adoção de institutos participativos. Assim, previdência, saúde, educação, preservação do meio ambiente, desenvolvimento social, ou seja, o planejamento e a execução de políticas públicas atinentes à promoção dos direitos humanos ou fundamentais são atividades necessariamente acompanhadas pela colaboração, participação ou controle social, por disposição expressa da Constituição Federal brasileira.

As mudanças desse período fizeram com que o Estado brasileiro passasse a rever a forma de provisão de serviços públicos, incorporando novos mecanismos de gestão, construindo novos modelos institucionais e ampliando a quantidade e diversidade de atores envolvidos nos processos decisórios. Uma das mudanças fundamentais desse processo tem sido a introdução da lógica de coordenação na produção de políticas públicas³. O estabelecimento

² Ambiente institucional diz respeito às regras gerais (formais e informais) que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social (Fiani, 2013).

³ Por produção de políticas públicas entende-se todo o conjunto de atividades e processos envolvidos na construção de ações, programas e planos governamentais (envolvendo construção de agenda, formulação,

de sistemas de coordenação se torna, neste novo contexto, elemento-chave para a capacidade de promoção de políticas públicas. Apesar de reconhecer que o tema da coordenação seja um dos problemas mais antigos para os governos, a literatura aponta que ele tem se agravado consideravelmente com o aumento das demandas da sociedade e a complexificação do aparato estatal (BRYSON et al., 2006; BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010; CUNILL GRAU, 2014; VEIGA; BRONZO, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016).

Para fazer frente a esses problemas, nos últimos anos o Governo Federal brasileiro tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais⁴ cujo objetivo é construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade. A exigência da participação social e da transparência, a lógica federativa, a dimensão territorial e a atuação de órgãos de controle são fatores que passaram a ser considerados (LOTTA; VAZ, 2015; GOMIDE; PEREIRA, 2018).

Para viabilizar a execução do Programa Água para Todos (APT), no período de 2011 a 2014, foram necessárias a participação dos órgãos e instituições federais, bem como a articulação com estados, municípios e com a sociedade civil organizada. Mostrou-se necessária uma ação coordenada, com o envolvimento de vários setores do governo, e a realização de parcerias em um esforço de governança que tornasse possível formatar e implementar um programa abrangente de acesso à água.

Foram envolvidos órgãos governamentais com competência legal em temas como segurança alimentar e nutricional, assistência social, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, desenvolvimento regional, meio ambiente e saúde, representados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com a coordenação por meio de um comitê gestor. Entre estes órgãos se destacam em volume de ações, recursos e metas o MDS e o MI.

O desafio de coordenação na execução das políticas públicas, buscando tornar o Estado mais flexível às demandas, mobilizações e participações dos diversos atores não estatais já vinha sendo indicado pela literatura internacional a respeito de mudanças no contexto de produção de políticas públicas que geraram processos mais complexos e variados de tomada de

decisão, implementação, monitoramento, avaliação etc.), mas não necessariamente em uma lógica linear e sequencial, tal como definido pela ideia de ciclo de políticas públicas (Pires e Gomide, 2016).

⁴ Arranjos institucionais são o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas. Os arranjos de políticas públicas operam dentro do conjunto de parâmetros (regras formais e informais) fornecidos pelo ambiente institucional (Fiani, 2013; Gomide e Pires, 2014;).

decisão com construção de arranjos institucionais complexos, e diferentes mecanismos de coordenação e estruturação de governança por meio de hierarquia, mercado e redes (VERHOEST; BOUCKAERT, 2005; VERHOEST et al., 2007; O'TOOLE Jr, 2010; BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

A literatura nacional sobre o tema da coordenação, no entanto, aponta que a análise da experiência nacional dos últimos vinte anos no tema da coordenação ainda apresenta lacunas. Os avanços se deram de forma determinante, porém segmentada, ao olhar de maneira isolada dimensões analíticas como intersetorialidade, relações federativas, participação social, aspectos territoriais e relação com órgãos de controle (BRONZO, 2010; ARRETCHE, 2012; PIRES; VAZ, 2012; FAVARETO, 2012; OLIVIERI, 2016).

De acordo com Lotta e Favareto (2016) a análise dessas diferentes dimensões analíticas de forma conjunta permite compreender as especificidades de cada arranjo institucional e em que medida eles avançam em termos de coordenação de diferentes atores nos processos decisórios. Além disso, conforme Schneider (2015), pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de executar essas políticas, sobretudo em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos no Brasil entre as décadas de 1930 e 1980, assim como em outros países da Ásia e América Latina, deram-se em um contexto político autoritário – com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro. Isto requer das burocracias governamentais, além de capacidade técnica-administrativa, altas capacidades político-relacionais⁵ para a articulação, coordenação e execução a fim de alcançar os objetivos pretendidos (SCHNEIDER, 2015).

Nesta pesquisa considera-se que a análise dessas dimensões de forma integrada confere maior clareza no entendimento do funcionamento do arranjo institucional e da construção de capacidades relacionais na produção da política pública, tendo como estudo de caso o Programa Água para Todos (APT).

Na análise em questão devem ser considerados também os eventos que antecederam o Programa Água para Todos (APT) e conhecer a trajetória das principais organizações envolvidas (MDS e MI), sobretudo suas políticas estruturantes, e verificar em que medida elas contribuíram, ou não, em maior ou menor grau para o funcionamento do arranjo institucional e a construção de capacidades relacionais no âmbito do programa. As políticas estruturantes das

⁵ O significado de capacidade político-relacional, conforme Pires e Gomide (2016), ou capacidade política e institucional, de acordo com Grin et al. (2018), assim como capacidade relacional, conforme Gomide e Pereira (2018), coloca ênfase sobre a abordagem relacional visando compreender as conexões dentro do Estado Federativo e entre Estado e atores sociais. O caráter relacional transcende as capacidades administrativas e burocráticas (Weiss, 1998; Evans, 1995, 2011; Gestel et al, 2012; Cingolani, 2013).

ações do MDS, que possuem relação com o APT, são a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizada sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) articulada sob a forma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). No âmbito do MI a política orientadora das atividades de superação das desigualdades regionais, dentre as quais se insere o Programa Água para Todos, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Uma das vertentes do neoinstitucionalismo que surge em meados dos anos 1980, o neoinstitucionalismo histórico, traz para as análises, a importância de uma observação histórica, temporal, de que as ações passadas impactam sobre o futuro, ou seja, há uma dependência de trajetória (*path dependence*) que baliza as ações futuras dos indivíduos. Dessa forma, tem-se como premissa que as ações e decisões dos atores serão mediadas por características contextuais de uma situação herdada do passado (HALL; TAYLOR, 1996; THELEN; STEINMO, 1992; PIERSON, 2004; FERNANDES, 2002; BERNARDI, 2012).

Para entender o processo de formação dos arranjos institucionais envolvidos no APT, a construção de capacidades relacionais e a participação de diferentes atores nos processos decisórios, nesta pesquisa utiliza-se o suporte teórico de abordagens como: governança do setor público, arranjos institucionais, capacidades estatais, neoinstitucionalismo e teoria de stakeholders.

Segundo Marques (2013), o conceito de governança pode ser a chave para discutir ideias sobre políticas públicas baseadas nas conexões entre vários atores, dentro de arranjos institucionais que atravessam fronteiras organizacionais, envolvendo diferentes setores de políticas públicas.

Na medida em que as formas como os Estados se organizam e atuam tem mudado nos últimos anos, não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado, a concepção de governança passa a se relacionar com o conceito de capacidades estatais ao tempo em que o relacionamento entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, tanto ou mais do que a existência de uma burocracia estatal competente.

Desta forma, cabem algumas questões que contribuam para orientar a análise da pesquisa: Como se deu o processo de governança do Programa Água para Todos (APT), por meio da formação do arranjo institucional e da utilização de possíveis mecanismos de coordenação via hierarquia, mercado e redes? Como foi a trajetória das principais organizações parceiras, envolvidas na implementação do APT, e suas respectivas políticas estruturantes, atuantes nos arranjos institucionais e construção de capacidades relacionais? Quais são os

principais fatores que determinam a capacidade relacional do Estado de executar políticas intersetoriais em um contexto de ambiente institucional complexo? Quais os principais atores envolvidos no processo? Buscando responder a estas perguntas e baseando-se no pressuposto de que a construção de capacidades de produção de políticas públicas envolve e se constitui a partir da articulação de um conjunto de instituições e estas importam na compreensão dos elementos capazes de moldar a identidade, o poder e comportamento dos atores no processo decisório e nos resultados de políticas públicas, então foram formulados os objetivos da pesquisa descritos a seguir.

1.2 – Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é investigar os arranjos institucionais de coordenação existentes na execução do Programa Água para Todos, e sua relação na construção de capacidades relacionais na produção desta política pública intersetorial em ambiente institucional complexo.

Neste contexto, os objetivos específicos consistem em:

1. Descrever o processo de governança do Programa Água para Todos (APT), por meio da formação do arranjo institucional constituído para a implementação do Programa;
2. Analisar a trajetória das duas principais organizações parceiras e as respectivas políticas estruturantes, atuantes nos arranjos institucionais referentes ao APT;
3. Mapear os principais fatores que influenciam a construção de capacidade relacional do Estado na produção desta política pública intersetorial;
4. Identificar os stakeholders envolvidos e seu comportamento nos arranjos institucionais do programa analisado.

Busca-se compreender o que influencia as capacidades relacionais na implementação de uma política pública intersetorial de enfrentamento da extrema pobreza no Brasil contemporâneo, compreendendo sua interação com as instituições vigentes, os aspectos de sua governança e a participação dos atores (stakeholders) envolvidos no arranjo institucional. Tais aspectos são analisados levando-se em conta o ambiente institucional de maior complexidade, característico de um país de grandes dimensões territoriais, de sistema federativo e com grandes desigualdades sociais e regionais.

1.3 – Justificativa da pesquisa

A presente pesquisa pretende contribuir para cobrir algumas lacunas no entendimento do processo de implementação de políticas públicas. Entre as lacunas podem-se destacar os insuficientes detalhamentos do funcionamento do Estado, do relacionamento e influência dos atores sociais em dinâmicas internas do Estado, assim como o processo decisório e a coordenação entre as diferentes burocracias. As relações entre grupos sociais e estatais em ambiente institucional complexo são temas percebidos pela Administração Pública, mas pouco explorados. Ainda persiste na literatura sobre o tema uma grande dificuldade de explicar e de detalhar quais são os mecanismos que estimulam ou que inibem certas capacidades estatais. A força explicativa da análise baseada em arranjos institucionais e capacidades estatais está em mostrar que os atributos do Estado são complementados por mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de mecanismos de coordenação e estabelecimento de capacidades relacionais é vista como uma forma de alcançar certos objetivos. A literatura abordada tem evoluído no sentido de melhor entender essas questões, entretanto, os trabalhos mais atuais ainda não são suficientes para explicar por completo essas dinâmicas (BOUCKAERT et al., 2010; PETERS, 2015; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015; SOUZA, 2017). Percepção corroborada por Fukuyama (2012) que esclarece que há poucos estudos que analisam o funcionamento na estrutura organizacional do Estado e as formas como ele exerce e acumula poder a partir do Executivo.

Apesar da percepção de mudanças significativas advindas da Constituição de 1988, e sua enorme carga de complexidade, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado brasileiro e de suas capacidades de executar políticas que envolvem complexidade e intersectorialidade, sobretudo em um contexto de vigência de instituições democráticas (GOMIDE; PIRES, 2014). Muitos debates ocorrem sobre o papel que o Estado deve desempenhar, mas pouco se analisa as particularidades do funcionamento das engrenagens governamentais, por meio de seus arranjos constituídos e especificamente por suas capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil (GOMIDE, 2016).

Como justificativa entende-se que o tema de pesquisa do estudo proposto apresenta relevância significativa para a administração pública, com abordagem referente à implementação, modelos de análise de políticas públicas e governança do setor público, assim como às relações interorganizacionais e a participação de diversos atores em processos institucionais que determinam a capacidade relacional do Estado em produzir políticas públicas.

Como resultados esperados da pesquisa pretende-se contribuir para o avanço dos debates sobre arranjos institucionais de coordenação e capacidades estatais e compreender as possibilidades de impacto da atuação dos diversos atores nas relações de cooperação e conflito entre organizações e seus efeitos na atuação conjunta para a implementação da política pública. Quanto às contribuições esperadas, considera-se que ao analisar como se constituem os arranjos institucionais de implementação e os fatores que explicam a capacidade relacional do Estado em executar políticas, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão da política pública no contexto brasileiro.

Portanto, para abordar as interações entre instituições e políticas públicas, tendo em conta os arranjos institucionais, faz-se necessário observar aspectos relacionados ao processo de implementação destas políticas e os fatores que determinam a construção de capacidades para executá-las. O contexto de maior complexidade na gestão pública traz ainda mais a necessidade de se buscar apoio no instrumental propiciado pelas teorias no campo da administração pública. Desta maneira, o enfoque analítico adotado neste trabalho está centrado na utilização e interlocução das abordagens teóricas referentes à governança do setor público, arranjos institucionais, capacidades estatais, neoinstitucionalismo e teoria de *stakeholders*.

A pesquisa é de natureza qualitativa e se inscreve numa proposta de analisar o cenário no qual foi desenhado e implementado o Programa Água para Todos (APT), procurando extrair os elementos de análise para explicar as relações que podem se estabelecer entre os arranjos institucionais de coordenação existentes na execução do Programa Água para Todos e a construção de capacidades relacionais. Os dados utilizados foram obtidos em fontes documentais e em entrevistas semiestruturadas, analisadas mediante análise de conteúdo (FLICK, 2009; BARDIN, 2011; YIN, 2014).

A tese está estruturada em cinco capítulos, incluindo este capítulo introdutório. Esse primeiro capítulo consiste na presente introdução e contém a argumentação, as questões norteadoras da investigação, a justificativa e os objetivos da pesquisa. O segundo capítulo trata da fundamentação teórica da pesquisa, que aborda as teorias de importância para a análise do caso estudado, ou seja, as abordagens teóricas referentes à governança do setor público, arranjos institucionais, capacidades estatais, neoinstitucionalismo e teoria de *stakeholders*.

O terceiro capítulo contém os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, com informações sobre a natureza da pesquisa, o processo de coleta, de exame e de interpretação dos dados. São descritas também as categorias de análise utilizadas e a triangulação de fontes de evidências que embasaram a análise dos dados.

O capítulo quatro trata da análise e discussão dos resultados da pesquisa. São apresentados os resultados da análise dos dados obtidos ao longo da investigação procurando responder a cada um dos objetivos específicos da pesquisa, utilizando-se da triangulação das fontes consultadas.

O quinto e último capítulo trata das considerações finais do trabalho, apresenta suas contribuições teóricas e metodológicas e recomenda alguns novos estudos a partir da observação dos resultados aqui produzidos. O trabalho se encerra com a relação de referências utilizadas na pesquisa, além dos apêndices e anexos utilizados.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

Neste segundo capítulo são apresentadas as principais contribuições teóricas que possibilitaram a elaboração da análise e definiram a construção do referencial adotado para a realização da pesquisa. Inicialmente apresenta-se uma parte conceitual que trata da abordagem teórica da governança, notadamente a referente ao setor público, sua conceituação, os mecanismos de coordenação e a relação com a questão dos arranjos institucionais e das capacidades estatais.

Na segunda seção trata-se do referencial teórico sobre arranjos institucionais e dimensões analíticas para os processos de coordenação de políticas públicas. Em seguida, na terceira seção, aborda-se a questão da capacidade do Estado na produção de políticas públicas, suas dimensões e características principais, com destaque para a abordagem relacional. Na quarta seção trata-se da abordagem do neoinstitucionalismo e a perspectiva de análise da dependência da trajetória e do isomorfismo institucional nas principais organizações parceiras, envolvidas na implementação do Programa Água para Todos (APT) e suas respectivas políticas estruturantes. A quinta seção refere-se à abordagem teórica de stakeholders e perspectivas de análise da participação de atores e seus respectivos papéis na institucionalidade de políticas públicas intersetoriais como o Programa Água para Todos.

Por fim, na conclusão do capítulo expressa na sexta seção, foi elaborado um modelo analítico que vincula as principais referências teóricas que contribuíram para a construção das proposições, definidas com base na reflexão orientada pela literatura consultada neste trabalho de pesquisa.

2.1 – Governança do setor público

De acordo com Bovaird (2005, 2012), o surgimento da governança como um conceito-chave no domínio público é relativamente recente, embora as preocupações que ela envolve sejam milenares. O autor sugere que "governança", como um conjunto de mecanismos de compensação em uma sociedade em rede, é ainda um conceito contestado, tanto na teoria como na prática, mas que já existem muitas tentativas para delinear as suas dimensões, de forma mais clara, para avaliar o quanto ela está sendo alcançada em diferentes contextos.

Secchi (2009) também aponta que a definição de governança não é livre de contestações. Ocorrem ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. Segundo o autor, as principais disciplinas que estudam fenômenos de “governança” são as relações internacionais, a

administração privada, teorias do desenvolvimento, as ciências políticas e a administração pública.

Estudos de relações internacionais concebem governança como mudanças nas relações de poder entre Estados no presente cenário internacional. Governança, nesse sentido, denota o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais como tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais (SECCHI, 2009).

Governança na linguagem empresarial e contábil, conforme esclarecimento de Secchi (2009) a partir de trabalhos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto. Alguns exemplos de princípios institucionais de governança podem ser citados: a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado. Exemplos de princípios de governança para empresas privadas são: a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores etc.) e *stakeholders* internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas (OECD, 2004).

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” seria, de acordo com esta visão, a combinação de boas práticas de gestão pública (IBGC, 2009). Secchi (2009), ao citar trabalhos de agências internacionais, menciona que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Documentos com orientações sobre o tema mencionam que áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção como exemplos de “elementos essenciais de um *framework* no qual economias conseguem prosperar” (IMF, 2016, pag. 1).

Já a conceituação de governança advinda das ciências políticas e administração pública refere-se a um modelo que incorpora maior horizontalidade na relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração e implementação de políticas públicas (KOOIMAN, 1993; RICHARDS; SMITH, 2002; SECCHI, 2009). Esta conceituação nos remete a maior detalhamento e será objeto de maior consideração neste trabalho.

Mesmo no âmbito da administração pública a conceituação do termo pode diferir conforme os interesses e enfoques predominantes nas organizações. Por exemplo, de acordo com publicação do Tribunal de Contas da União – TCU, a governança no setor público compreende essencialmente mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2013c). Este enfoque adota uma abordagem de governança voltada mais para o controle e monitoramento da ação governamental do que para estruturar ações de coordenação de políticas públicas. Trata-se de uma abordagem prescritivo-formal ou normativa, que pode gerar simplificações e equívocos na medida em que tendem a indicar recomendações que ignoram gargalos e problemas estruturais do Estado brasileiro e, assim, se distanciam de uma contribuição ao aprimoramento e à efetividade das ações públicas (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Conforme Cavalcante e Pires (2018), neste aspecto verifica-se que uma parte do debate tem se apoiado em definições de governança caracterizadas por forte carga normativa, como um conceito mágico associado à propagação de mitos e à disseminação de “boas práticas”, modelos e formas organizacionais a serem reproduzidas, inclusive com a recomendação de organismos internacionais como Banco Mundial, FMI e OCDE sob o título de “boa governança”.

Por outro lado, de acordo com os autores citados no parágrafo anterior, uma outra parte do debate tem buscado ressaltar os potenciais analíticos derivados do conceito de governança como instrumento de reflexão contextualizada e intervenção estratégica no desenvolvimento de práticas de gestão não apenas “boas”, mas também viáveis, efetivas e adequadas às realidades complexas e díspares das múltiplas organizações que compõem a administração pública, tratando-se, portanto, de uma abordagem que compreende a governança como perspectiva analítica-operacional a ser mobilizada e exercitada pelos atores governamentais, considerando seus contextos específicos de atuação e buscando a ampliação de suas capacidades e recursos operacionais.

Nesta pesquisa de doutorado adota-se a governança como uma perspectiva analítica, ou seja, uma orientação para o estudo e a reflexão sobre a atuação de organizações e suas relações com os ambientes nos quais se inserem. Essa perspectiva analítica-operacional para investigar o funcionamento do Estado e das políticas públicas resultou de esforços no debate internacional no sentido da elevação do entendimento sobre governança como teoria do Estado (PETERS, 2012; LEVI-FAUR, 2012).

O termo governança do setor público ou governança pública (GP) entra no vocabulário da gestão pública nas últimas décadas, englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. A governança é um movimento que se faz presente nos anos noventa e se refere ao reconhecimento da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado (PETERS; PIERRE, 1998; PRATS I CATALÁ, 2006; PECI et al., 2008).

O conceito denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Na perspectiva de diminuição do papel do Estado, o debate da governança foi impulsionado pela filosofia gerencial da New Public Management (NPM) ou Administração Pública Gerencial (APG). Desta maneira a governança pública também esteve relacionada ao neoliberalismo (SECCHI, 2009), na medida em que pregava menor participação do Estado na produção de políticas públicas.

Todavia, mesmo que os mecanismos utilizados pela NPM tenham criado a base material para a proliferação de instrumentos de governança, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos. Governança sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas da NPM, sendo maleável em diferentes contextos ideológicos ou culturais. De fato, redes interorganizacionais, intersetoriais e gestão integrada podem ser implementadas gradativamente, em diversos contextos sócio-culturais, adaptando-se às suas características. Já a NPM sustenta-se pela ideologia neoliberal e busca a penetração das forças do mercado no setor público. Todavia, os autores aqui mencionados salientam que a governança é um conceito essencialmente democrático, ou seja, a redução do Estado como consequência das reformas neoliberais pode ter diminuído seu peso e transformado seu papel, mas o aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor também é impulsionado pela crescente pressão da sociedade (PETERS; PIERRE, 1998; PRATS I CATALÁ, 2006; PECI et al., 2008).

Pode-se considerar que a governança deriva da cultura política do país onde se insere, enquanto a NPM não demonstra essa sensibilidade contextual e ideológica. Dessa forma, é de se esperar que os desenhos institucionais da governança sejam diferentes, dependendo do contexto onde são aplicados. De forma mais ampla, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses) (PECI et al.,

2008). Ou seja, amplia o leque de articulação para a gestão de políticas públicas com um maior número de atores.

A governança reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o setor privado. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (SECCHI, 2009).

Um aspecto de maior discordância dentro da comunidade epistêmica de administração pública é a questão do papel do Estado num contexto de GP. Para Bovaird (2005, 2012) não está claro se estaria caminhando para um futuro em que o Governo continua a ser o jogador-chave na governança pública ou se poderia percorrer uma "governança na sombra do governo" para a auto-organização política e a organização de sistemas de prestação de serviços, ou seja, a "governança sem governo". Por um lado, Kooiman (1993) percebe uma diminuição do protagonismo estatal no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Com o envolvimento de atores em todo o processo de coprodução e cogestão de políticas. Rhodes (1997, p.57) compartilha desta visão, afirmando que “o Estado se torna um conjunto de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais sem nenhum ator soberano capaz de guiar e regular”. Por outro lado, Richards e Smith (2002) contestam esse tipo de entendimento, respondendo que o Estado mantém seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas. A GP provoca a criação de centros múltiplos de elaboração da política pública, em nível local, regional, nacional ou supranacional. O Estado, no entanto, não perde importância, mas, sim, desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle (KOOIMAN, 1993; RICHARDS; SMITH, 2002; SECCHI, 2009).

Ou seja, o Estado continua importante, mas deixa de ser ator exclusivo na produção de políticas públicas. Tanto na formulação quanto na implementação de políticas não apenas atuam hoje muitos atores não-oficiais (como associações, por exemplo), quanto assumem frequentemente uma posição central na definição de uma política, conforme esclarece Schneider (2005). Neste sentido, mostrando a amplitude e importância do tema, comentários importantes já foram feitos por Rhodes (1996) e Stoker (1998). De acordo com Rhodes (1996, p. 652-3): “governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”. Já para Stoker (1998, p. 17) “...governança envolve preocupações relativas à criação de condições para a produção e manutenção da ordem e da ação coletiva”.

Uma compilação sistemática dos usos de governança também pode ser encontrada no trabalho organizado por Levi-Faur (2012). O conceito tem sido utilizado para lançar luz sobre uma grande variedade de temas e tem sido considerado como uma estrutura (de regras e instituições), como processos (ou maneiras de produzir políticas), como um mecanismo (para forjar cooperação ou para reduzir os custos de transação, por exemplo), e também como uma estratégia, ou forma de governar (LEVI-FAUR, 2012).

Segundo Marques (2013), o conceito de governança pode ser a chave para discutir ideias sobre políticas públicas baseadas nas conexões entre vários atores, dentro de ambientes institucionais que atravessam fronteiras organizacionais. Estas interações envolvem conflitos, interesses, ideias e desigualdades de recursos políticos. O autor procura definir governança como “conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais que operam dentro do processo de produção de políticas e incorporados em configurações institucionais específicas” (MARQUES, 2013, p.16-17).

A literatura indica que as formas de conexão entre diversos tipos de atores têm se estabelecido por meio de estruturas ou tipologias de governança, que de acordo com Levi-Faur (2012) foram inicialmente propostas por Oliver Williamson (1979) no qual o autor examina a preocupação da nova economia institucional com as origens, a incidência e as ramificações da noção de "custos de transação"⁶ e apenas indiretamente com o conceito de "governança". Para explicar como os atores tentam minimizar os custos de transação, ele relaciona as características do investimento e a frequência das transações e distingue quatro tipos de governança: mercado, unilateral, bilateral e trilateral, sendo que os três últimos tratam de hierarquia. Vale ressaltar que, antes mesmo de Williamson, a questão das instituições como mecanismos de assegurar menores custos de transação em operações de mercado foi inicialmente abordada por Ronald Coase (1937) no clássico trabalho *The Nature of The Firm*. Coase identificou que o sistema de preços (demanda/oferta) por si só seria insuficiente para o funcionamento e coordenação do mercado e que a estrutura institucional, por meio de contratos e relação de direitos e obrigações se constitui em aspecto fundamental para o funcionamento de mercados. De acordo com o autor, para ter um sistema econômico eficiente é necessário não apenas ter mercados, mas também áreas de planejamento dentro de organizações de tamanho apropriado. O trabalho de Coase

⁶ O termo “custo de transação” pode ser definido como os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Essa teoria afirma que esses custos de transação mudam conforme as características da transação e do ambiente competitivo. O ponto de partida da teoria do custo de transação é a consideração de que a organização/empresa não possui apenas os custos de produção, mas também os custos de transação. Tem como pressuposto o fato dos homens possuírem uma racionalidade limitada, estando sempre propensos ao oportunismo (Williamson, 1979).

(1937) também contribuiu para o entendimento da relação agente-principal⁷ na medida em que os contratos no mercado de ações norte americano, após a depressão de 1929, passaram a contar com maior previsibilidade quando a legislação estabelece as responsabilidades dos Dirigentes das empresas (agentes) e dos acionistas (principal).

Posteriormente, esta discussão recebeu a contribuição de outros autores, além de Oliver Williamson (1991), no qual prevaleceu à distinção entre três tipos ou estilos de governança: mercado, hierarquia e redes. Esta última recebeu importante contribuição por meio dos trabalhos de Woody Powell (1990) e Rod Rhodes (1990). A noção de uma rede, como estrutura de governança e um arranjo institucional, bem como o reconhecimento da importância das esferas de autoridade informais, teve rápida disseminação (LEVI-FAUR, 2012).

North (1991), por sua vez, trouxe importante contribuição ao tema da governança ao salientar a importância das instituições. O autor afirma que instituições são restrições criadas pelo homem para limitar as interações políticas, econômicas e sociais. Consistem de constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e formais (constituições, leis, direitos de propriedade, regras). Ao longo da história, as instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas relações sociais e econômicas. Junto com as restrições da economia definem a escolha e, portanto, determinam os custos de transação e de produção e, conseqüentemente, a rentabilidade e a viabilidade de se envolver em atividade econômica. Evoluem incrementalmente, conectando o passado com o presente e para o futuro; a história em conseqüência é em grande parte uma narrativa da evolução institucional em que o histórico desempenho das economias só pode ser entendido como uma parte de uma história sequencial. O autor transita da análise da história econômica para estudos mais voltados à evolução de arranjos institucionais (GALA, 2003).

Trabalhos posteriores procuraram esmiuçar o assunto sobre diferentes estilos de governança pública. Meuleman (2007) destaca três estilos distintos de governança pública na Europa pós Segunda Grande Guerra: i) hierárquico (entre as décadas de 1950 e 1970); ii) os mecanismos de mercado (entre as décadas de 1970 e 1980) e, iii) a partir da década de 1990, a gestão de redes. Para este autor a diferença entre os três estilos acarreta problemas de duas dimensões. A primeira está associada ao fato de que os sistemas de governança obedecem a

⁷ o problema do principal-agente ou dilema da agência trata as dificuldades que podem surgir em condições de informação assimétrica e incompleta, quando um principal contrata um agente, tais como o problema de potencial conflito de interesses e risco moral, na medida em que o principal está, presumivelmente, contratando o agente para prosseguir os interesses do principal (Eisenhardt, 1989). Esta relação também está associada a programas que requerem o controle efetivo de um conjunto de regras para seu funcionamento, como instrumentos de modelagem comportamental dos atores políticos, conforme análise de Coêlho e Fernandes (2017) sobre o Programa Bolsa Família.

lógicas distintas: autoridade, no primeiro; preço, no segundo; e, confiança, no último. A segunda é que cada um desses estilos é visto como uma panaceia pelos adeptos dos outros dois, havendo dificuldades para se manter a coerência das decisões que precisam transitar por diferentes arenas políticas.

Por outro lado, Fiani (2011, 2013), baseado em trabalho posterior de Williamson (1991) traz uma abordagem adicional para também tratar de três “estilos” de governança. Fiani, que prefere utilizar a expressão arranjo institucional em lugar de governança, destaca que Williamson, além de enxergar os modelos hierárquico e de mercado, também discute o que chama de modelo híbrido de governança, o qual assimila valores dos dois anteriores. Ou seja, o modelo híbrido combina incentivos e controles administrativos, de forma que há elementos que se assemelham ao mercado e elementos que se assemelham a uma hierarquia (FIANI, 2013). O modelo de gestão em redes encontra certa compatibilidade com o modelo híbrido na perspectiva de que a confiança deve também ser construída por mecanismos de incentivo e controles e buscar relação de interdependência e parceria. Como afirma Schneider (2005, p.36) “redes são concebidas como continuidade de formas híbridas ou intermediárias”.

Estas concepções são reforçadas por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010). Ao analisarem processos de coordenação, os autores demonstram que eles podem se dar não apenas de formas diferentes, mas também em graus distintos em função justamente das capacidades de estabelecer articulações entre diferentes atores.

Essa variação nas capacidades de coordenação está relacionada, entre outras questões, à adoção de diferentes mecanismos de coordenação que promovem ou induzem adesão. Os autores reforçam a existência dos três tipos de mecanismos de coordenação: hierarquia, mercado e rede (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Os mecanismos de coordenação hierárquicos se baseiam em recursos de autoridade e poder e na imposição de coordenação por meio de leis e estruturas organizacionais, em que há alta formalização, rotina de procedimentos e pouco espaço para criatividade e flexibilidade (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Os mecanismos de mercado são baseados em coordenação pelas trocas entre atores com interesses específicos, na competição e regulação de atores. Os mecanismos de redes se baseiam na colaboração voluntária e solidária entre atores e pressupõem confiança, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Em outras palavras, a literatura sobre “governança”, de acordo com Pires e Gomide (2016), discute as perspectivas de conformações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir das três configurações gerais mencionadas acima: hierarquia,

mercado e rede. A hierarquia indica um princípio de integração e coordenação por meio de legislação e de estruturas organizacionais (com alta formalização e pouca flexibilidade). A percepção de mercado por sua vez sugere que as interações entre os atores se baseiam em trocas auto interessadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (utiliza incentivos e análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a ideia de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade) (CALMON; TRINDADE, 2013). Apesar da dissociação entre estes três princípios e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática, o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolve a combinação desses três elementos, com tensões advindas da sua coexistência, sem que haja a substituição de um pelo outro, conforme Pires e Gomide (2016).

Apesar de reconhecer que o tema da coordenação seja um dos problemas mais antigos para os governos, a literatura aponta que ele tem se agravado consideravelmente com o aumento das demandas da sociedade e a complexificação do aparato estatal (BRYSON et al., 2006; BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010; CUNILL GRAU, 2014; VEIGA; BRONZO, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016).

Nas últimas décadas, os Estados têm passado por profundas transformações que tem alterado sua forma de atuação e seus arranjos institucionais. Elementos como as reformas gerencialistas, o aumento da transparência e da participação social, o envolvimento de atores não estatais na produção de serviços tem construído novas formas de governança, exigindo dos Estados novas capacidades de lidar com estes diferentes atores e novos modelos de formulação e implementação de políticas (LOTTA; VAZ, 2015).

No caso brasileiro, tais mudanças são marcantes especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o país passou a ter uma série de alterações não apenas no conteúdo das suas políticas - mais universalistas, inclusivas e voltadas para o bem-estar social - mas também na forma de produzir e entregá-las, com a inclusão de outros atores nos processos decisórios e introdução de novas ferramentas gerenciais (SOTERO et al., 2019).

Pires (2016) aponta que esse novo contexto de produção de políticas públicas no Brasil pós Constituição de 1988 tem sido marcado por quatro vetores: O primeiro diz respeito à divisão de poderes e ao presidencialismo de coalizão que dificultam a capacidade de coordenação das políticas. O segundo é a descentralização político-administrativa que passou a exigir envolvimento de municípios e governos estaduais na formulação, implementação e monitoramento de políticas. O terceiro se refere à garantia de direitos individuais, coletivos e

difusos colocada pela Constituição, que exige capacidade de coordenação para a entrega de serviços públicos. O quarto vetor diz respeito à ampliação da participação social na formulação e controle das políticas que, em conjunto com a transparência, reforçam a necessidade de o Estado se articular com outros atores (GOMIDE; PIRES, 2014).

Esses vetores criam um contexto que exige novas capacidades de respostas por parte do poder executivo brasileiro, especialmente no que tange a capacidade de construir processos articulados e coordenados para implementar políticas públicas efetivas. Assim, pode-se dizer que, atualmente, a implementação de políticas públicas no Brasil é caracterizada por uma multiplicidade de atores, regras institucionais e ambientes políticos. Dessa forma, os arranjos institucionais em torno de uma determinada política pública assumem características diversas (SOTERO et al., 2019).

Todos esses elementos do contexto atual brasileiro têm levado o Estado à construção de novas maneiras de formular, implementar e avaliar as políticas públicas. O tema da coordenação torna-se, assim, central para compreender as condições que permitem a implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento de problemas complexos, como a oferta de água para populações em situação de extrema pobreza nas áreas rurais difusas do semiárido brasileiro. Essa coordenação pode ser alcançada por meio de arranjos institucionais constituídos para esse fim, como os que serão analisados neste trabalho.

Desta maneira, na próxima seção, são discutidas as dimensões importantes na análise desses arranjos e sua função na promoção de coordenação.

2.2 – Arranjos institucionais e suas dimensões analíticas

O texto constitucional de 1988 inovou no desenho federativo do Estado brasileiro ao estabelecer um desenho de Federação trina, dando aos municípios status de entes da Federação semelhante ao dos estados e da União. Essa definição constitucional foi acompanhada de descentralização fiscal e de políticas públicas sem precedente na história do país. Soma-se a isto o fato de que um grande número de municípios brasileiros tem baixa capacidade institucional, dificuldades de ordem técnica, gerencial, financeira e mesmo de escala para o desempenho de suas competências. Situação semelhante é observada em alguns estados, em especial naqueles recém-constituídos, que também possuem baixa capacidade técnica e gerencial. Tanto nos casos de extensas aglomerações urbanas como nos pequenos e micro-municípios, os mecanismos de coordenação federativa e intersetorial são essenciais. Alguns temas da agenda dos governos também demandam trabalho cooperado e coordenado em sua

implementação, como aqueles de responsabilidade partilhada, entre eles as políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas sociais que funcionam de forma sistêmica (CUNHA, 2004; ABRUCIO, 2005).

Esta questão nos remete às observações de Abers e Keck (2013) ao abordarem que a construção institucional pode ser complexa quando requer ações em vários níveis subnacionais, em múltiplas arenas e com múltiplos atores. Isso fragmenta os processos políticos, e permite que diferentes espaços de decisão se sobreponham e estejam conectados, muitas vezes de formas surpreendentes, no qual se exige maior governança. Tais sobreposições e conexões, prevalentes no sistema político brasileiro, são problema comum em políticas públicas, especialmente em sistemas federativos e em políticas intersetoriais. Desta forma, em ambientes institucionais entrelaçados de tal maneira, um dos principais desafios para o funcionamento do governo passa pela busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações (ABERS; KECK, 2013; PIRES, 2015).

Dentro dessa perspectiva, o desenvolvimento de arranjos institucionais mais elaborados é necessário para considerar a maior complexidade nos processos de gestão de políticas públicas. Ainda mais no caso de países em desenvolvimento, federativos e de grande extensão territorial como o Brasil, no qual o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil sofreu uma série de modificações nos últimos anos (Lotta e Vaz, 2015).

Nesse contexto de maior complexidade na gestão pública, a perspectiva de análise de arranjos institucionais pode contribuir para o maior entendimento dos fatores que influenciam a governança e determinam a capacidade do Estado de produzir políticas públicas.

Para melhor compreensão das definições de arranjos institucionais, faz-se necessário o conhecimento dos seus conceitos. Davis e North (1971) definem arranjos institucionais como um “conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir”. Neste aspecto vale lembrar a distinção entre *ambientes* e *arranjos* institucionais, conforme destaca Fiani (2013). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a

participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e o desenvolvimento de políticas públicas não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Neste trabalho será adotado o conceito de arranjo institucional conforme destacado por Gomide e Pires (2014, p.19). Para os autores, ao longo dos últimos anos, o conceito de arranjos institucionais passa a ser entendido como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

De acordo com Gomide e Pires (2014), portanto, arranjos institucionais relacionam-se com a necessidade em se estabelecer uma governança que articule diversos atores envolvidos em uma ação pública. Conforme os autores, a análise de arranjos institucionais de políticas públicas consistiria em uma chave para identificar e analisar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Ao analisar as tendências de inovação em arranjos institucionais brasileiros nas últimas décadas e considerando a literatura sobre o tema, Lotta e Favareto (2016) apontam quatro componentes que têm sido experimentados, em graus e formas diferentes, nesses distintos arranjos, e que podem ser usados como elemento analítico para compreender as inovações que têm sido realizadas nas políticas públicas. Essas quatro dimensões analíticas são as seguintes: (i) articulação de temáticas intersetoriais (dimensão horizontal), (ii) relações federativas (dimensão vertical), (iii) dimensão territorial no que se refere a forma como as políticas são produzidas e (iv) dimensão da participação social (participação de atores não estatais).

Quando o desenho da intersetorialidade de uma política social, de caráter complexo como o Programa Água para Todos (APT), abarca os níveis locais, é de fundamental importância o tipo de instâncias de comunicação intergovernamental. A suposição é que quanto mais canais bidirecionais (dispositivos de governança comum entre níveis governamentais) que permitam a pactuação com os próprios níveis subnacionais e se inclinem a um modelo mais interativo de relações intergovernamentais, mais será favorecida a abordagem integral dos problemas (CUNILL-GRAU, 2014).

Os arranjos institucionais desempenham papel importante como limitadores ou facilitadores da ação intersetorial. Isso é especialmente essencial, no caso da intersetorialidade, não somente porque o ambiente institucional costuma incluir sistemas amplos de relações que cruzam distintas áreas jurisdicionais (BRYSON et al., 2006), mas porque os propósitos

colaborativos, a estrutura e os resultados podem ser afetados pelo marco institucional de cada setor governamental, conforme observa Cunill-Grau (2014).

A literatura sobre os arranjos institucionais também aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais central no caso de países com lógicas federativas tão complexas como o Brasil, no qual os entes têm diferentes responsabilidades sobre as políticas (OLIVEIRA; LOTTA, 2017). Tanto a interdependência quanto a autonomia ocorrem em graus variados numa federação (ABRUCIO, 2005), fazendo com que as relações federativas se desdobrem em arranjos institucionais e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais de combate à pobreza, como o Programa Água para Todos, fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas, com o envolvimento de múltiplos atores e interesses.

De acordo com Lotta e Favareto (2016), a dimensão intersetorial, ou horizontal, considera a articulação entre diferentes setores nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. A dimensão federativa, ou vertical, considera a incorporação das relações entre os diferentes entes federativos na tomada de decisão. A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. A dimensão territorial trata da relação das ações públicas com as peculiaridades do território no qual a política pública está destinada a ser implementada.

A primeira dimensão analítica considerada é a intersetorialidade ou articulação horizontal. Refere-se à integração de diversos setores, visando à resolução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é a multicausalidade. A intersetorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si. A suposição é, portanto, que não basta a cada setor fazer o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições. Implica também que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2014). A intersetorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas

(BRYSON et al., 2006; BRONZO, 2007, 2010; BICHIR, 2011; CUNILL GRAU, 2014; VEIGA; BRONZO, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016).

De acordo com esses autores ocorrem diferentes graus de materialização da intersectorialidade. Algumas experiências referem-se ao processo de formulação das políticas públicas, considerando a integração de temas no processo de planejamento; outras tornam-se concretas em uma ação coordenada no processo de implementação; e há outras que realizam intersectorialidade apenas no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, região ou população. Os autores também observam que a intersectorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas. Assim, experiências que consideram intersectorialidade apenas como o processo de monitoramento conjunto de experiências diferentes têm poucas chances de avançar em termos de integração efetiva das políticas buscando resolução de problemas complexos.

A segunda dimensão analítica importante desses arranjos é a forma como se estabelecem as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais – o que leva à dimensão de verticalidade. A questão aqui é analisar como os diversos entes federativos se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas, conforme proposição de Arretche (2012). Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas é importante analisar como os arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória nas seguintes perspectivas: normatização (quem determina as regras / quem faz as leis); financiamento (como ocorre o financiamento do programa) e execução das políticas (quem executa e o alcance territorial da implementação). Essas podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro conforme destaca Arretche (2012).

A terceira dimensão analítica diz respeito à ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas, que, em conjunto com a transparência, reforça a necessidade do Executivo de se articular com outros atores (GOMIDE; PIRES, 2014). A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. Busca compreender como os diversos atores sociais são considerados no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A CF/1988 trouxe a participação como elemento central para a democratização das políticas e o aumento de sua efetividade. Há aliada a isso uma percepção de que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas.

A participação pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (PIRES; VAZ, 2014). Os autores também destacam, em trabalhos anteriores, as seguintes perspectivas analíticas a considerar nas variações no funcionamento e na qualidade de Instituições Participativas – IPs: o desenho institucional dos canais participativos, os contextos e o ambiente institucional nos quais se inserem as IPs e os atores, suas capacidades e estratégias de atuação. Estas perspectivas contribuem para a percepção de que atores participam da formulação, implementação e do monitoramento da política pública. Se, por um lado, a instituição de canais de participação cria novas oportunidades de acesso para atores diversos ao processo de decisão sobre políticas públicas, por outro, o perfil, as características, os repertórios e as formas de atuação desses atores – sejam eles da sociedade civil, do Estado ou do mercado – condicionam em grande medida o funcionamento e sucesso das IPs (PIRES et al., 2011). Nesse aspecto, Midlej (2013) aponta que a ocupação de espaços institucionalizados (como os conselhos e comitês) é uma maneira de a sociedade intervir nas decisões públicas. A autora indica que a adoção de um viés mais participativo irá requerer a construção de uma nova forma de administração pública, modificando sua estrutura e o relacionamento com agentes e administrados (MIDLEJ, 2013).

A quarta dimensão analítica refere-se à territorialidade, que procura verificar em que medida as políticas incorporam lógicas territoriais na sua concepção e implementação. A abordagem territorial considera que fatores locais podem condicionar o êxito de investimentos realizados na região. A literatura sobre o tema sugere a relação com três fatores da vida social local: (a) intermunicipalidade, ou seja, uma escala geográfica de planejamento dos investimentos mais ampla do que os municípios e mais restrita dos que os estados, já que o tamanho reduzido e as limitadas capacidades institucionais de pequenos municípios ou equivalentes torna-se um fator restritivo à emergência de projetos de médio e longo prazo, daí a importância de verificar como a política lida com a dimensão territorial; (b) uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais, de forma a possibilitar a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local nesses espaços, ou seja, observar se há espaços de participação territoriais previstos na política pública; (c) permeabilidade à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão, ou seja, a construção de articulação, diálogo, integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios (FAVARETO, 2012; LOTTA; FAVARETO, 2016; FAVARETO; LOTTA, 2017).

A utilização dessas dimensões de forma articulada enquanto um modelo analítico tem sido aplicado na análise de diferentes arranjos institucionais de políticas públicas nos três entes

federativos em diversas áreas sociais e de infraestrutura (SOTERO et al., 2019). Este modelo analítico permite observar variáveis importantes para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os graus de autonomia e os processos decisórios (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Considera-se que a análise das quatro dimensões de forma integrada confere maior clareza no entendimento do funcionamento do arranjo institucional e da construção de capacidades relacionais no Programa Água para Todos. De acordo com Lotta e Favareto (2016) a análise dessas diferentes dimensões permite compreender as especificidades de cada arranjo institucional e em que medida eles avançam em termos de coordenação de diferentes atores na produção da política pública.

O quadro 1 traz uma descrição resumida das quatro dimensões analíticas conforme modelo proposto por Lotta e Favareto (2016).

Quadro 1: Dimensões de análise de arranjos institucionais

Categorias	Subcategorias	Aspectos a serem investigados
INTERSETORIALIDADE	Formulação	Há integração na fase de formulação da política?
	Implementação	Há Integração na fase de implementação da política?
	Monitoramento	Há Integração na fase de monitoramento da política?
RELAÇÕES FEDERATIVAS	Normatização	Quem determina as regras / quem faz as leis? O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema?
	Financiamento	Como ocorre o financiamento da política? Quem financia a política? (gov. federal, estadual ou municipal?) Qual o instrumento de financiamento?
	Implementação das políticas	Quem implementa a política? (gov. federal, estadual ou municipal?)
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Formulação	Que atores sociais participam da formulação da política?
	Implementação	Que atores sociais participam da implementação da política?
	Monitoramento	Que atores sociais participam do monitoramento da política?
DIMENSÃO TERRITORIAL	Articulação Intermunicipal	Como a política lida com a dimensão territorial? Existência de instrumentos de planejamento e gestão numa escala intermunicipal.
	Criação de instâncias de participação no território	Há espaços de participação territoriais previstos na formulação da política?
	Incorporação de instâncias de participação já existentes no território	Há formas de articulação com outras instâncias participativas já existentes (pré-existent) nos territórios?

Fonte: Elaboração a partir de Lotta e Favareto (2016)

No contexto de um ambiente institucional caracterizado pela complexidade e por arranjos institucionais que envolvem diferentes setores da administração pública, são necessárias também capacidades político-relacionais para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de apoio político para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

Desta maneira, na próxima seção, são discutidos aspectos do referencial teórico relacionado às capacidades estatais na produção de políticas públicas com ênfase na abordagem relacional e suas dimensões mais importantes para a análise do Programa Água para Todos.

2.3 – Capacidades estatais e a abordagem relacional

As últimas décadas foram assinaladas por transformações profundas não só no pensamento, mas, sobretudo, nas formas como os Estados se organizam e atuam. Estas mudanças vêm acontecendo não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado. Desta forma, a governança passa a se relacionar com o conceito de capacidades estatais, na medida em que o relacionamento entre as organizações do setor

público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, tanto ou mais do que a existência de uma burocracia estatal competente (HALL, 2002; NELISSEN, 2002; OSPINA, 2002; HUERTA, 2008; PEREIRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016).

O conceito de capacidades estatais foi objeto de pesquisa, com diferentes tratamentos e abordagens, por diversos autores estando associado inicialmente à literatura sobre formação do Estado e desenvolvimento econômico (TILLY, 1975; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). A difusão do conceito decorreu da importância e do impacto de outro conceito — o de autonomia relativa do Estado —, desenvolvido no livro seminal “Bringing the State back in” organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). A relação entre autonomia relativa e capacidade estatal foi bem descrita por Skocpol (1985:9), que define capacidade estatal como a habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas adversas. A autora também trata do conceito de autonomia como sendo relacionado à possibilidade de as burocracias do serviço público formularem e perseguirem políticas públicas que não são simplesmente o reflexo das demandas ou dos interesses de grupos ou classes sociais. Ou seja, o Estado teria autonomia para fixar suas políticas e capacidade para implementá-las.

Todavia vale ressaltar a ponderação de que a autonomia pode variar de acordo com as transformações sofridas pelas instituições e organizações burocráticas, conforme modificações ocorridas tanto internamente quanto nas relações interorganizacionais e com grupos sociais, segundo destaca Skocpol (1985). Essas características de variabilidade também ocorrem com o tempo e de acordo com os arranjos institucionais existentes em cada setor de política pública, conforme salienta a autora. Evans (1995) reforça esta argumentação ao estabelecer que a capacidade do Estado não resulta apenas das características do aparelho do Estado, mas também da relação deste com as estruturas sociais que o envolvem, ou seja, o setor empresarial e a sociedade civil. Isto é, a maior autonomia exclusiva do Estado (sem conexão ou inserção na sociedade) não significa maior capacidade de produção de políticas, pelo contrário, em contextos de transformações estruturais seriam exigidas maiores conexões da burocracia pública com o setor privado e sociedade civil. Desta forma, as capacidades estatais implicariam na existência de organizações que pudessem criar estímulos para seus burocratas perseguirem metas coletivas e assimilarem informações do meio externo, ampliando a inteligência, legitimidade e inserção do Estado, resultando no que Evans (1993; 1995) denominou de “autonomia inserida”. Este autor reforça a importância do apoio político e social para a atuação

estatal, assim como ressalta a variação da relação entre autonomia, inserção e capacidades a partir de fatores conjunturais e estruturais. Assim, a capacidade é associada não só ao processo de construção institucional de uma burocracia meritocrática e corporativamente coerente, mas também ao apoio político e à habilidade para estabelecer conexões e inserções junto à sociedade (EVANS, 2011).

Outros autores vêm trabalhando o tema das capacidades do Estado para produção de políticas públicas (*state policy capacity*). Painter e Pierre (2005) salientam que as “capacidades governativas” (*governing capacities*) estariam associadas às habilidades dos governos para: fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos; gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados; e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações. Fukuyama (2013) define a Governança como a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços, independentemente de o governo ser democrático ou não. Este autor, a despeito de usar uma denominação diferente – governança – discute a mensuração da capacidade do poder Executivo e do aparato administrativo do Estado.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) procuram definir o conceito de “capacidades para produção de políticas públicas” (*policy capacity*) como um conjunto de competências e recursos necessários para a execução de funções de políticas públicas. De acordo com os autores, as principais habilidades ou competências que compreendem a capacidade de produzir políticas públicas podem ser categorizadas em três tipos: analítica, operacional e política. Cada uma dessas três competências envolve recursos em três níveis diferentes - individual, organizacional e sistêmico - gerando nove tipos básicos de capacidades relevantes para políticas públicas. Desta forma, as competências analíticas permitiriam que as políticas públicas fossem tecnicamente consistentes; as competências operacionais possibilitariam o ajustamento dos recursos disponíveis com as atividades e projetos, para que possam ser implementadas; e as competências políticas contribuiriam na obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Do mesmo modo, o nível sistêmico compreenderia o apoio e confiança que uma organização estatal possa usufruir tanto dos políticos quanto da sociedade em geral; o nível organizacional envolveria a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros; e o nível individual trataria do conhecimento técnico-político dos burocratas, gestores públicos e analistas de políticas.

Estes autores salientam que o conceito vai além do governo na compreensão da capacidade, reconhecendo que uma ampla gama de organizações, como partidos políticos, ONGs, empresas privadas e organizações internacionais, bem como múltiplas agências governamentais, estão envolvidas em processos políticos e assim suas capacidades afetam a

capacidade do próprio governo de desempenhar suas atividades. Ou seja, as habilidades e os recursos dos governos têm contrapartidas nas organizações não-governamentais orientadas por políticas públicas e precisam existir ou serem formadas para que qualquer um desses atores seja eficaz em suas funções políticas. Portanto, enquanto a capacidade de produção de política pública de um governo desempenha o papel principal na determinação de resultados de políticas públicas, o modelo reconhece que a capacidade de outras partes interessadas (stakeholders) na formulação de políticas é um aspecto importante da capacidade de produção de políticas públicas que também necessita ser considerado na análise (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A literatura sobre as capacidades do Estado é caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los. O conceito de capacidades estatais decorreu dos estudos das ciências sociais acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Atualmente, o conceito vem adquirindo centralidade nas análises sobre a efetividade do Estado ou “boa governança” (MATTHEWS, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2016).

De acordo com revisão de literatura realizada por Cingolani (2013) as definições encontradas variam conforme as afinidades teóricas dos autores e as suas perspectivas normativas sobre o papel do Estado. O conceito de capacidades estatais pode ser disposto sob a forma de dimensões associadas às atividades exercidas pelo Estado. Conforme menciona a autora, o termo “capacidade estatal” se refere a uma ou a combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitivo e militar; b) fiscal; c) administrativo e de implementação; d) transformativo e de industrialização; e) relacional e de cobertura territorial; f) legal e g) político. O trabalho de Cingolani (2013) detalha cada uma das dimensões do conceito de capacidade estatal a seguir.

A capacidade coercitiva refere-se à função clássica da formação e manutenção do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território pelo poder da força. Esta dimensão é frequentemente utilizada nos estudos sobre fragilidade do Estado em países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco, conflitos internos, violência, e proteção das fronteiras da invasão externa.

A dimensão fiscal, financeira ou de financiamento enfatiza a capacidade do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente sob a forma de impostos. Ocasionalmente, também se refere à eficiência dos gastos do governo. Está associada de forma mais geral à provisão de serviços e bens públicos.

A capacidade administrativa ou de implementação, também considerada como capacidade burocrática, está enraizada na tradição weberiana em relação ao Estado moderno e

à existência de uma burocracia profissional. Refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas, tendo como condição necessária para essa tarefa a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários. De acordo com Gomide (2016) esta é uma das dimensões destacadas nos estudos sobre os Estados desenvolvimentistas (EVANS; RAUCH, 1999). Esta dimensão da capacidade estatal é talvez a mais amplamente referida na literatura, e muitas vezes intimamente relacionada com a boa governança (FUKUYAMA, 2013; CINGOLANI, 2013).

A dimensão transformativa e de industrialização refere-se a vertente que analisa a capacidade do Estado de intervir em um sistema produtivo e moldar a economia. Daqui provém a maior parte da literatura sobre "Estados desenvolvimentistas" que aborda a capacidade de industrialização. Algumas dessas obras também são leais a uma abordagem weberiana alegando que uma combinação equilibrada de quadros profissionais na burocracia, níveis adequados de coordenação de agências intraestatais e certo grau de inserção ("embeddedness") do Estado na estrutura produtiva são a chave para capacidade transformativa (EVANS, 1995). De forma semelhante, outros autores não se referem apenas à capacidade de transformação, mas também à capacidade distributiva e inovadora (CINGOLANI, 2013).

A capacidade relacional e de cobertura territorial busca capturar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações. É uma dimensão que trata das habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações. Gomide (2016) ressalta que esta dimensão vem sendo privilegiada nos estudos sobre governança, uma vez que o Estado por si só não seria capaz de orientar e implementar as políticas necessárias ao desenvolvimento socioeconômico, sendo necessária a participação de outras partes interessadas, tais como associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e demais organizações da sociedade civil. Nesta dimensão, inclui-se também a capacidade dos governos centrais em articular políticas nacionais em Estados federativos, nos quais as unidades subnacionais detêm alguma autonomia. De acordo com Cingolani (2013), a capacidade relacional muitas vezes engloba várias das outras dimensões devido à sua abrangência.

A dimensão legal (jurídica) ou regulatória confere especial atenção à limitação da intervenção do Estado por meio da regulação da atividade econômica, da garantia dos direitos de propriedade e do respeito ao cumprimento de contratos. Trata da definição e garantia das "regras do jogo" que vão normatizar as interações dos atores.

Por fim, a capacidade política ou de condução (*steering capacity*) refere-se ao poder de agenda ou à possibilidade de os governos eleitos fazerem valer suas prioridades. Enfoca, assim, tanto as competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo. Muitas vezes se refere ao nível de acumulação de poder pelos líderes eleitos para reforçar suas prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais (partidos, congresso etc.) (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2016).

Anteriormente, Grindle (1996), de forma mais concisa, destacou que o conceito possui quatro dimensões: a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de “regras do jogo” relativas à regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais.

Para Gestel, Voets e Verhoest (2012), a capacidade do Estado para produção de políticas públicas é uma função de fatores internos — como infraestrutura organizacional, recursos (humanos e financeiros) e sistemas de gestão — e externos, incluindo apoio social, qualidade dos relacionamentos entre Estado e sociedade e acesso a informações.

Grin et al. (2018) ressaltam que dentre as dimensões citadas por Grindle (1996) merecem destaque especial a Capacidade política e institucional e a capacidade administrativa e técnica na medida em que definem as possibilidades de “poder infraestrutural” descritas inicialmente por Michael Mann em 1984. Este autor considera que, para além do poder político clássico, exercido pelo governo numa situação de comando-obediência, existe uma espécie de poder infraestrutural, a capacidade de penetrar a sociedade e de organizar as relações sociais no território (MANN, 1984, 1993, 2008). Estas dimensões têm apresentado maior conexão com o conceito de governança (MANN, 2008; MATTHEWS, 2012; CINGOLANI, 2013).

Percepção semelhante, sobre as dimensões mais importantes, é compartilhada por Pires e Gomide (2016) quando ressaltam que a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais (dimensão administrativa) com as noções contemporâneas de governança é necessário acrescentar a nova dimensão (relacional) dedicada à inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas, de tal forma que as capacidades do Estado podem ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; ii) político-relacional, associadas às

habilidades de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de **legitimidade**, aprendizagem e inovação nas ações dos governos, segundo os autores.

Gomide e Pereira (2018), por sua vez, seguindo o raciocínio inicialmente estabelecido por Mann (1984, 1993, 2008), também consideram o conceito de capacidades estatais em duas dimensões principais. A primeira dimensão do conceito, denominada burocrática, está associada aos critérios de eficiência e coerência nas ações governamentais, sendo operacionalizada pelas seguintes categorias: profissionalização; autonomia; e coordenação. A segunda dimensão, denominada relacional, está associada aos critérios de **legitimidade** e transparência, sendo operacionalizada pelas seguintes categorias:

- relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais locais;
- articulação com os representantes dos entes subnacionais; e
- diálogo com órgãos de controle.

De acordo com Gomide e Pereira (2018), a capacidade relacional - referente ao processo de interação qualificada entre os múltiplos atores interessados (stakeholders), se refere às habilidades das burocracias em mobilizar o apoio político e social para a realização dos objetivos estabelecidos e obter novas informações e conhecimentos para aumentar a qualidade e a efetividade dos bens e serviços a serem oferecidos. Deste modo, o diálogo das burocracias com **atores sociais** locais e **órgãos de controle** pode apresentar efeitos positivos no cumprimento de requisitos legais e garantir os direitos das minorias e grupos sociais vulneráveis. Lotta e Favareto (2016) reforçam que a **articulação interfederativa**, por sua vez, permite a realização de uma gestão territorial mais acertada, canalizando as demandas e interesses dos atores dos territórios sob intervenção para que os empreendimentos deixem um legado de desenvolvimento regional e local.

Daí a importância de arranjos institucionais **mais participativos** que possam expressar maior comprometimento com a **legitimidade** democrática, em termos de maior representatividade de interesses e de qualidade das decisões possibilitando o aperfeiçoamento da política pública (LOUREIRO, TEIXEIRA, FERREIRA, 2014). Ressalta-se também o desenvolvimento de capacidades estatais que agreguem a articulação de atores da sociedade civil de forma a buscar ampliar a **legitimidade** da política pública e diminuir possíveis entraves à sua implementação, conforme explicitam Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014).

Quanto ao diálogo com órgãos de controles vale destacar as diferentes formas de accountability democrática e a diferença de papéis entre os controles internos e externos. De acordo com Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010), o controle deve ser entendido como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. Destacam as diferentes formas de accountability democrática, isto é, a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política do poder público diante da sociedade. A primeira forma de accountability diz respeito ao processo eleitoral, de tal maneira que os eleitores possam punir ou reconhecer seus representantes. A segunda forma refere-se ao conjunto de instituições de controle intraestatal (checks and balances ou pesos e contrapesos) que utilizam os instrumentos de fiscalização permanente dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. E a terceira forma trata de regras estatais intertemporais, que limita o escopo de atuação do poder governamental, de maneira a garantir os direitos individuais e coletivos que poderiam ser suprimidos ou alterados pelo governo de ocasião.

Olivieri (2010) acrescenta que o **controle interno governamental** é não apenas um conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública, mas também um dos instrumentos de prestação de contas dos governantes e burocratas perante os governados, ao lado do controle externo realizado pelo Congresso, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo sistema de Justiça. O controle interno é um controle exercido “internamente”, isto é, cada poder monitora sua própria gestão, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU) vinculada ao poder executivo. Ao contrário do controle externo, que é aquele realizado entre os poderes, dentro da sistemática de pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário (Tribunais e Ministério Público da União - MPU) controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo, e o Congresso controla o Executivo através das comissões parlamentares e de instituições de auditoria como o TCU, a serviço do poder legislativo (OLIVIERI, 2010; ARANTES; LOUREIRO; COUTO; TEIXEIRA, 2010; LOUREIRO et al, 2010).

A capacidade de **articulação interfederativa** apresenta variações conforme o desenho institucional de cada política setorial tenha construído canais institucionalizados de diálogo federativo, seja por meio de sistemas ou não (LICIO et al., 2011; JACCOUD, 2019). O modelo de federalismo cooperativo se aproxima do proposto para a gestão das políticas sociais no texto constitucional, que define em seu art. 23 competências comuns para União, estados e municípios em importantes áreas como da saúde, assistência social, educação e combate à pobreza, entre outras (FRANZECE; ABRUCIO, 2009). Para atender aos pressupostos constitucionais cada área de política pública precisou desenvolver mecanismos e arranjos

institucionais que possibilitem a coordenação e cooperação intergovernamental. Todavia, observou-se um processo heterogêneo de gestão compartilhada, influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica e pela distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos entre as esferas de governo (CAVALCANTE, 2011; ARRETCHE, 2004, 2012).

A abordagem relacional surge como uma crítica e um complemento à perspectiva interna, que, segundo Weiss (1998), é pautada por uma visão de soma zero das relações de poder, negligenciando os efeitos dos conflitos e das negociações assim como as possibilidades de construção de capacidades estatais a partir da colaboração com atores de fora do Estado. Essa perspectiva se alinha com a dimensão de capacidade “externa” elaborada por Gestel, Voets e Verhoest (2012), que enfatiza o apoio social, a qualidade dos relacionamentos e os processos de articulação. Conforme Evans (2011), o Estado deve buscar sinergias com a sociedade civil para produzir políticas públicas de forma mais efetiva. O relacionamento com a sociedade civil seria fundamental não só para obter informações acuradas acerca dos problemas a serem enfrentados, aumentando a inteligência do Estado e o aprendizado social, mas também para conquistar o engajamento da população beneficiária na implementação dos programas (EVANS, 2011; GOMIDE; PEREIRA, 2018).

O significado de capacidade política e institucional, conforme Grin et al. (2018) ou capacidade político-relacional, de acordo com Pires e Gomide (2016), assim como capacidade relacional, conforme Gomide e Pereira (2018), coloca ênfase sobre a abordagem relacional visando compreender as conexões dentro do Estado Federativo e entre Estado e atores sociais, e, por essa razão, são chamadas de “capacidades geradoras de arranjos societais” (KJAER et al., 2002, P.21). O caráter relacional transcende as capacidades administrativas e burocráticas (WEISS, 1998; EVANS, 1995, 2011; GESTEL ET AL, 2012; CINGOLANI, 2013). No quadro 2 apresenta-se um resumo da capacidade relacional e suas categorias de análise.

Quadro 2 - Capacidade Relacional: Categorias de Análise

Dimensão	Crítérios	Categorias	Resultados intermediários	Resultados finais
Relacional	Legitimidade Transparência	Relação com grupos sociais Articulação com entes subnacionais Diálogo com órgãos de controle	Apoio político Aprendizado social	Serviços públicos de qualidade e com os benefícios esperados

Fonte: Elaborado a partir de Gomide e Pereira (2018).

De acordo com Evans (2011), na literatura que aborda capacidades estatais, o aspecto político que envolve processos de negociações e de diálogo entre burocracias e grupos sociais, só começou a ser elaborado na literatura da década de 1990. O trabalho de Evans (1993) sobre a capacidade dos Estados de realizarem transformações estruturais abriu as portas para o surgimento de uma série de estudos que relacionam a capacidade estatal com a interação entre Estado e sociedade notadamente as redes informais entre burocracia e elite empresarial. Em seguida, outros estudos destacam os efeitos benéficos da articulação entre burocracia e grupos sociais para o fortalecimento da capacidade estatal de implementar políticas públicas: como o aumento da legitimidade das políticas escolhidas e o apoio de grupos locais para sua implementação (MANN, 2008). Todavia, conforme destaca Evans (2011), ainda persiste na literatura sobre o tema uma grande dificuldade de explicar e de detalhar quais são os mecanismos provenientes dessa interação que estimulam ou que inibem certas capacidades estatais.

Na perspectiva de maior governança e no crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos institucionais mais desconcentrados, envolvendo a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação, autores como Levi-Faur (2012) apontam que os grandes aparatos estatais verticalizados formados em meados do século XX se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros importantes. Desta forma, de acordo com Schneider (2005), o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo –, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social. A gestão de políticas públicas passou a solicitar arranjos e estruturas mais complexas –

resultante das modificadas relações entre Estado, sociedade e mercado – em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais e não governamentais.

Estas transformações do Estado requerem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas. Neste contexto, três perspectivas sobre as relações entre capacidades estatais e transformações do Estado são descritas por Matthews (2012). O autor classifica estas perspectivas como as três ondas (*waves*) da governança: a) a erosão da capacidade do Estado; b) a ressurgência da capacidade do Estado e c) a reconstrução da capacidade do Estado. A primeira delas salienta que as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais a partir do advento da nova gestão pública (*new public management*). Em reação aos prováveis exageros dessa primeira conjectura, uma segunda perspectiva surgiu baseada no argumento de que ocorreram transformações no Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Mais recentemente, surge uma terceira perspectiva, a qual sugere que as transformações associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado pela maior inclusão de atores não estatais. A maior interação entre atores estatais e não estatais na gestão de políticas públicas pode implicar em complementariedades e sinergias, ao invés de apenas substituição, conforme destaca Offe (2009, p.12): “a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade”.

Um aspecto fundamental abordado na literatura sobre governança e capacidades estatais trata das desigualdades de distribuição de recursos políticos e administrativos entre os vários grupos de atores, seja entre diferentes burocracias nos diferentes órgãos ou entre grupos sociais. Evans e Rauch (1999) destacaram as variações em como as burocracias estatais se encontram organizadas nos diversos países repercutindo na capacidade administrativa e na governança. De acordo com Souza (2017), a distribuição dessas capacidades estatais entre as burocracias não ocorre de forma homogênea, uma vez que a construção, o fortalecimento e o enfraquecimento dessas capacidades são influenciados por fatores variados. A autora também destaca que os tipos de relação entre burocracias e grupos sociais podem estimular ou inibir, a partir de mecanismos específicos, os tipos de capacidades estatais. A autora salienta que persistem heterogeneidades na distribuição da burocracia profissionalizada entre os ministérios que formulam e coordenam diferentes políticas. Borges e Coelho (2015) procedem a uma análise comparada do processo de constituição e reprodução da burocracia política em ministérios

responsáveis por políticas públicas bem distintas. Os autores apontam as condições e implicações da formação de burocracias mais insuladas e institucionalizadas vis-à-vis setores mais suscetíveis à ingerência político-partidária.

Estas questões remetem as diferentes estratégias adotadas pelas organizações ao longo de suas respectivas trajetórias e os diferentes arranjos institucionais nos quais elas estiveram inseridas de maneira a compreender a diferença de formação e atuação das burocracias.

Considerando que a análise de arranjos institucionais de políticas públicas consistiria em uma chave para identificar e analisar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas, cabe, portanto, trazer para melhor compreensão do tema deste trabalho a abordagem teórica do neoinstitucionalismo a ser explicitada na próxima seção. Se a construção de capacidades de produção de políticas públicas envolve e se constitui a partir da articulação de um conjunto de instituições e estas importam na compreensão dos elementos capazes de moldar a identidade, o poder e comportamento dos atores no processo decisório e nos resultados de políticas públicas, então torna-se necessário verificar de que maneira a teoria neoinstitucional pode servir como ferramenta analítica explicativa para a construção de capacidades estatais em programas intersetoriais e de caráter federativo.

Neste aspecto, cabe trazer para melhor entendimento do assunto tratado neste trabalho tanto a abordagem teórica do neoinstitucionalismo, a ser detalhada mais adiante, assim como em seguida a teoria de *stakeholders*.

2.4 – Abordagem teórica do neoinstitucionalismo

O estudo das instituições experimentou um renascimento ao longo das últimas décadas nas ciências sociais, a partir dos anos 1970 e 1980, sob a denominação de neoinstitucionalismo. Em alguns setores, esse desenvolvimento foi uma reação contra o modelo behaviorista ou comportamentalista das décadas anteriores, que interpretou o comportamento político e econômico coletivo como a consequência agregada da escolha individual. Os adeptos do behaviorismo viam as instituições como a soma das propriedades do nível individual. Mas a negligência do contexto social e a durabilidade das instituições sociais tiveram um alto custo, especialmente em um mundo no qual instituições sociais, políticas e econômicas se tornaram maiores, consideravelmente mais complexas e importantes para a vida coletiva. "(MARCH; OLSEN, 1984; DIMAGGIO; POWELL, 1991). O enfoque behaviorista ou comportamentalista na Ciência Política, desenvolvido nos anos 1950 e início da década de 1960, é considerado por Thelen e Steinmo (1992) como uma rejeição ao “velho institucionalismo”, pois estava claro que

somente o estudo das regras formais não explicava o comportamento político nem os efeitos da política.

O “velho institucionalismo”, por sua vez, se caracterizava pela ênfase na descrição e comparação estática de estruturas administrativas, legais e políticas em diferentes países. De cunho fortemente normativo, a análise comparada consistia em justapor tais configurações institucionais, sem maiores preocupações quanto à formulação de teorias explicativas que favorecessem a compreensão da diversidade de situações encontradas (STEINMO et al., 1992). Os estudiosos do “velho institucionalismo” se preocupavam mais em estabelecer modelos prescritivos de “desenho constitucional”, sob uma ótica normativa do que deveria ser a política, do que em se concentrar em “fatos objetivos”, em dados empíricos da dinâmica real dos atores e dos comportamentos. Tais abordagens, de natureza bastante formal, começavam a ser consideradas ineficientes para a explicação dos novos fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 1930 (PERES, 2008).

Desta forma, a Teoria Institucional é composta por duas divisões: o velho institucionalismo e o novo institucionalismo. Este último tem se constituído em uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, em especial nos estudos sobre políticas públicas. O neoinstitucionalismo e suas diversas vertentes procuram a construção de uma visão mais complexa sobre as formas pelas quais as instituições influenciam a vida social e política, enfatizando a importância de mecanismos que reduzem a incerteza do ambiente social e possibilitam aos diversos atores a construção de expectativas de comportamento por parte dos demais atores. Os neoinstitucionalistas procuram mostrar que a organização da vida política e do ambiente social ocorre através das instituições. Portanto, na presença de incerteza e para superar os custos de transação surgem as instituições. Desde os primórdios até hoje, indivíduos interagem a partir de regras. Somente a partir do surgimento destas é possível entender a organização das sociedades (MARCH; OLSEN, 1984; NORTH, 1990; DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL; TAYLOR, 1996, 2003; LIMONGI et al., 2016).

Normalmente, o conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (Leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informais relacionadas a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral. Mas as instituições também podem ser vistas como atores que definem e defendem interesses. De qualquer modo, os neoinstitucionalistas tendem a enfatizar o caráter mais amplo de instituições se comparado ao das organizações. Por instituições entendem-se qualquer regra ou forma de constrangimento que moldam as interações humanas. Enquanto os atores sociais poderiam ser comparados aos jogadores em uma partida esportiva, as instituições seriam a delimitação do campo e as regras

do jogo. As instituições incluem regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre os indivíduos nas várias unidades da política e da economia. Esta definição ampla inclui tanto regras formais como constrangimentos informais relacionados com códigos de comportamento e convenções em geral (MARCH; OLSEN, 1984; NORTH, 1990; DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL; TAYLOR, 1996, 2003).

Douglass North (1990) destaca então a diferença entre instituições e organizações. Organizações são os principais agentes de uma sociedade. São grupos de indivíduos que executam atividades voltadas para determinado fim, podendo ser de vários tipos: sociais, econômicas, políticas e educacionais. Constituem-se de grupos e agentes políticos (partidos, governos, senado, prefeitura), econômicos (firmas, sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes) e educacionais (escolas, universidades). A matriz de incentivos institucional canaliza seus conhecimentos e especialização para determinada finalidade, por intermédio das organizações, que garanta maximização dos lucros ou benefícios. As organizações são moldadas pelas instituições (NORTH, 1990).

A despeito do consenso no entendimento do conceito descrito acima e do pressuposto da importância das instituições, a abordagem teórica do neoinstitucionalismo tem sido considerada em três versões de maior visibilidade: a histórica, a sociológica e a da escolha racional (HALL; TAYLOR, 1996). A diferenciação entre estas versões pode ser resumida pela maneira como procuram abordar duas questões fundamentais na análise institucional: a) como as instituições afetam comportamentos de atores individuais e coletivos; b) como explicar o processo pelo qual as instituições se originam e se modificam. Ou seja, por meio de que processos e mecanismos estas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ou não ao longo do tempo.

De acordo com Schmidt (2006), a diferenciação entre as três versões pode ser sintetizada da seguinte forma. O institucionalismo da escolha racional concentra-se em atores racionais que buscam seus interesses e seguem suas preferências dentro de instituições políticas, definidas como estruturas de incentivos, segundo uma "lógica do cálculo" (ou do interesse). O institucionalismo histórico concentra-se na história das instituições políticas e suas partes constituintes, que têm suas origens nos resultados de escolhas intencionais e condições iniciais historicamente únicas, e que se desenvolvem ao longo do tempo seguindo uma "lógica da dependência da trajetória" (*path dependence*). O institucionalismo sociológico, por sua vez, vê instituições políticas como socialmente constituídas e culturalmente estruturadas, com agentes políticos agindo de acordo a uma "lógica da adequação" que decorre de regras e normas culturalmente específicas.

Hall e Taylor (2003) afirmam que, sobre as duas questões primordiais na análise institucional, os neoinstitucionalistas divergem entre si, sendo possível a identificação de uma perspectiva “calculadora” e outra “cultural”. Na perspectiva “calculadora” ocorre a ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados para um comportamento e cálculo estratégico. Os indivíduos buscam maximizar seu rendimento e examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo. Já a perspectiva “cultural” destaca que o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo própria aos indivíduos, que recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos de forma satisfatória. Dessa maneira, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem e as preferências dos indivíduos e dos grupos. A escolha de uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo exclusivamente utilitário.

Observa-se que cada uma dessas vertentes neoinstitucionalistas apresenta princípios que auxiliam na análise de questões centrais nos processos de construção de capacidades de produção de políticas públicas. Dessa forma, a discussão de temas desse campo de estudo pode enriquecer o debate acadêmico e subsidiar o processo decisório, ressaltando as possibilidades do ponto de vista teórico e metodológico. Hall e Taylor (2003) destacam que as interações entre as correntes trazem contribuições aos estudos realizados, tendo em vista que cada uma revela aspectos importantes, ainda que parciais, referentes às questões enfatizadas anteriormente: a) sobre os impactos das instituições nos comportamentos dos atores políticos; b) a respeito do processo de formação e transformação das instituições.

Em resposta à primeira questão, para o institucionalismo da escolha racional, os comportamentos dos atores são marcados por cálculos estratégicos na tentativa de maximizarem a satisfação de suas próprias preferências no processo decisório. Tem por ênfase o caráter instrumental e estratégico do comportamento. Nele predomina o estudo do comportamento do indivíduo em detrimento da influência das instituições sobre este. As instituições contribuem para a formação do contexto em que os atores políticos formulam estratégias e buscam a satisfação de interesses próprios (THELEN; STEINMO, 1992). O papel atribuído às instituições segue, portanto, um enfoque (ou perspectiva) “do cálculo”, segundo o qual elas influenciam a atuação dos indivíduos por reduzirem as incertezas quanto ao comportamento dos demais atores no jogo político (HALL; TAYLOR, 2003). Nessa

perspectiva, as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros.

No tocante à segunda questão, conforme Hall e Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional explica a permanência das instituições a partir das vantagens que ela oferece aos atores políticos, todavia as explicações sobre suas origens seriam insuficientes. Os argumentos utilizados não levam em consideração os efeitos não intencionais e a ineficiência de algumas instituições, e atribuem controle expressivo dos atores políticos nesse processo. Tais explicações só podem ser utilizadas em alguns contextos.

No institucionalismo histórico verifica-se a utilização dos dois enfoques (do cálculo e da cultura) na análise da relação entre instituições e comportamento dos atores. Os atores fariam cálculos estratégicos com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente (IMMERGUT, 1998).

De acordo com Thelen e Steinmo (1992), no institucionalismo histórico as instituições desempenham um papel maior do que apenas modelar o comportamento e as estratégias dos atores, mas também suas preferências e objetivos, ao mediar as relações entre os atores políticos. Embora as instituições ganhem destaque nessa vertente, não são as únicas dimensões analisadas, destacando-se também os próprios atores, seus interesses e a distribuição de poder entre eles, em particular as relações assimétricas de poder. Conforme destaca Hall e Taylor (2003) os teóricos do institucionalismo histórico deram atenção ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais conferindo um acesso desproporcional ao processo de decisão.

Quanto a questão referente às origens e transformações das instituições o institucionalismo histórico apresenta proposições características. Conforme descrito por Cavalcante (2011), nesse aspecto o neoinstitucionalismo histórico manifesta especial atenção com a investigação do surgimento e do declínio de instituições, buscando suas origens, impactos e estabilidade ou instabilidade de instituições específicas, bem como configurações institucionais mais amplas. Para Thelen (1999) é relevante salientar que as instituições se modificam conforme o contexto, mas também são delimitadas por trajetórias passadas, o que solicita a necessidade de investigações com perspectiva temporal, ou seja, o ajustamento no tempo e a dependência da trajetória percorrida (*path dependence*) fazem a diferença na interpretação das transformações das instituições.

O termo dependência da trajetória ou *path dependence* refere-se às escolhas do presente condicionadas pela herança institucional do passado. O conceito está relacionado à ideia de que acontecimentos do passado podem induzir a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente (THELEN; STEINMO, 1992; PIERSON, 2004). Dessa maneira, conforme argumenta Rocha (2004), é possível perceber a importância do conceito de dependência da trajetória como um elemento explicativo da mudança institucional. A partir de sua aplicação, pode-se identificar as origens de instituições cuja implementação constitui um processo de substituição ou superação de arranjos institucionais existentes anteriormente. Portanto, a noção geral do conceito de dependência da trajetória sugere a existência de uma forma de delimitação conceitual do conjunto de opções disponíveis para os atores. Além disso, representa uma conexão entre os processos de tomada de decisão ao longo do tempo. Estudos sobre dependência de trajetória demonstram que a política está frequentemente sujeita a considerável inércia, mas isso não significa que o determinismo histórico seja predominante, pois novas opções de mudança podem surgir durante a trajetória (FERNANDES, 2002; GALA, 2003; SANTOS; FERNANDES; TEIXEIRA, 2013).

Hall e Taylor (2003) destacam que os adeptos do institucionalismo histórico procuram explicar como as instituições produzem esses trajetos, ou seja, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões posteriores, conforme trabalho seminal de Evans et al (1985), mencionado anteriormente.

Uma ideia-chave para o conceito de *path dependence* é a noção de momento crítico (*critical juncture*). São circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras num caminho que molda a política por anos. Referem-se ao momento de escolhas cruciais e seus legados. No neoinstitucionalismo histórico procura-se distinguir no fluxo dos eventos históricos os períodos de continuidade e os “momentos críticos”, isto é, situações nas quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto (THELEN; STEINMO, 1992; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; PIERSON, 2004; FERNANDES, 2013).

Outra noção importante para o conceito de dependência da trajetória é a de Retornos Crescentes (*Increasing Returns*). Significa que a probabilidade de obter benefícios relativos à permanência na trajetória atual cresce com o tempo, comparada com outras alternativas possíveis, aumentando os custos de saída do caminho. Desta forma, os processos de retornos

crecentes também podem ser identificados como de autorreforço ou como de feedback positivo (PIERSON, 2004; FERNANDES, 2013).

Todavia, conforme explica Mahoney e Schensul (2006), é importante notar que ocorrem casos que não são sequências autorreforçantes e podem ser também incluídos como fator para a existência da dependência de trajetória. Estas situações podem ser chamadas de sequências reativas. São cadeias de eventos ordenados no tempo e conectados de forma causal. Cada evento na sequência é uma reação a um evento que ocorreu anteriormente e uma causa de eventos subsequentes. Ou seja, numa sequência reativa os eventos iniciais são também importantes, não porque desencadeiam um processo de autorreforço de um padrão, mas sim porque colocam em andamento uma cadeia de reações e contrarreações fortemente interligadas que conduz o processo a uma trajetória específica de desenvolvimento (MAHONEY; SCHENSUL, 2006; HOFF, 2011; BERNARDI, 2012; FERNANDES, 2013).

A despeito do papel fundamental das instituições, os teóricos do institucionalismo histórico afirmam que as instituições não são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo sociológico teve sua origem ao final dos anos 1970 no âmbito de estudo da teoria das organizações. Seus teóricos afirmaram que muitas das práticas e procedimentos institucionais das organizações modernas não eram, como se supunha, adotadas por serem as mais racionais ou eficazes, mas sim pela busca de legitimidade pela inserção cultural. Em importante estudo Meyer e Rowan (1977) afirmaram que essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

Para o institucionalismo sociológico, a definição de instituições representa mais do que as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana, de acordo com o enfoque (ou perspectiva) “cultural” ou lógica da adequação, citados anteriormente. O impacto das instituições no comportamento dos atores ocorre mais sob uma perspectiva cognitiva do que normativa, ou seja, as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo

porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Teóricos do institucionalismo sociológico explicam a origem e a mudança institucional a partir do entendimento de que as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo, ou seja, buscam mais a legitimidade social e o reconhecimento do que o aumento da eficiência (MARCH; OLSEN, 1989). Conforme destacam DiMaggio e Powell (1983), uma questão fundamental é entender o que confere legitimidade a certos arranjos institucionais antes do que a outros. Isto conduz a uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural. Enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe, pela via da autoridade, numerosas práticas às organizações, levando a uma certa homogeneização. Da mesma forma que a crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade constroem comunidades profissionais dotadas de uma autoridade cultural suficiente para impor a seus membros certas práticas ou normas.

Estes aspectos levam a um tema fundamental no institucionalismo sociológico, o do isomorfismo institucional. O conceito notabilizado no trabalho de DiMaggio e Powell (1983) trata do processo de restrição que força uma organização a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais limitantes, ou seja, as organizações tendem a responder de forma semelhante quando se deparam com fatores restritivos em comum conforme o ambiente. Tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente institucional.

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), o conceito que melhor capta o processo de homogeneização é o de “isomorfismo” e constitui uma ferramenta útil para se compreender a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida organizacional moderna. Os autores apresentam três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais, cada um com seus próprios antecedentes: 1) isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade a partir de pressões formais e informais provenientes de outras organizações hierarquicamente superiores; 2) isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza, a partir de problemas de causas ambíguas e soluções pouco nítidas nas quais a imitação pode ser a resposta, ou seja, a incerteza também constitui uma força poderosa que encoraja a imitação ; e 3) isomorfismo normativo, associado principalmente à profissionalização do quadro funcional e das redes profissionais.

Diante destas afirmações, vale considerar outro conceito importante que é o de “campo organizacional”. Significa o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional, ou seja, que produzam serviços e produtos similares. O valor dessa unidade de análise reside no fato de que ela direciona a atenção não somente para empresas concorrentes ou para redes de organizações que interagem, mas para a totalidade de atores relevantes. Dessa maneira, a ideia de campo abrange a importância tanto da conectividade quanto da equivalência estrutural. Os campos existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente. Uma vez que diferentes organizações, no mesmo ramo de atividades, estejam estruturadas em um campo concreto, seja por competição, pelo Estado e pelas categorias profissionais, forças poderosas emergem, levando-as a se tornarem mais similares umas às outras (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Salientam os autores que campos organizacionais altamente estruturados fornecem um contexto em que esforços individuais para lidar racionalmente com a incerteza e com restrições geralmente levam, de maneira conjunta, à homogeneidade em termos de estrutura, cultura e resultados.

A abordagem teórica do neoinstitucionalismo traz a perspectiva de análise da dependência da trajetória e do isomorfismo institucional nas principais organizações parceiras, envolvidas na implementação do Programa Água para Todos (APT) e suas respectivas políticas estruturantes, de forma a verificar em que medida elas contribuíram, ou não, para o funcionamento do arranjo institucional e a construção de capacidades relacionais no âmbito do programa.

Outro importante modelo teórico - que dialoga com a perspectiva de análise de governança, arranjos institucionais, capacidades estatais e a abordagem do neoinstitucionalismo - pode contribuir na tarefa de identificar os atores envolvidos no processo e explicar a formação dos grupos de interesses relacionados a uma determinada política pública é o Modelo de Análise de *Stakeholders*, a ser considerado na próxima seção.

2.5 – Teoria de stakeholders

A palavra "stakeholder" (atores ou partes interessadas), no formato atualmente utilizado, apareceu pela primeira vez em um memorando interno do *Stanford Research Institute* (agora SRI International, Inc.), em 1963. O termo deveria desafiar a noção de que os acionistas são o único grupo a quem a gerência precisa ser responsiva. No final da década de 1970 e início da década de 1980, estudiosos e profissionais trabalharam para desenvolver teorias de gestão para ajudar a explicar problemas de gerenciamento que envolviam altos níveis de incerteza e mudança. Grande parte do vocabulário de gestão desenvolvido anteriormente sob a influência da teoria burocrática weberiana presumia que as organizações se encontravam em ambientes relativamente estáveis. Além disso, pouca atenção foi dada aos aspectos éticos do negócio ou da gestão, e a educação gerencial foi incorporada na busca de teorias que permitiram mais certeza, previsão e controle comportamental. Foi neste ambiente que Freeman (1984) sugeriu que os gerentes aplicassem um vocabulário baseado no conceito de "stakeholder". Ao longo dos anos 1980 e 1990, Freeman e outros estudiosos moldaram esse termo (FREEMAN et al, 2010).

Freeman, em seu livro pioneiro de 1984, *Strategic management: a stakeholder approach*, aprofundou a discussão sobre uma teoria de *stakeholders* apresentando nova abordagem, ferramentas e técnicas a fim de garantir melhores resultados, considerando o ambiente organizacional. Desde então, a teoria dos *stakeholders* tem sido usada como uma teoria acessória para explicar o relacionamento de uma organização com seu ambiente. No início, a teoria foi vista como algo específico para o setor privado. Mais tarde, e com a ajuda de outros estudiosos, ferramentas para ajudar na identificação de *stakeholders* foram concebidas e a teoria foi usada para explicar outros comportamentos das organizações (FREEMAN, 1984).

De acordo com o conceito original, Freeman (1984, p.46) define *stakeholder* como “qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar, ou ser afetado, pela realização dos objetivos da organização”. Na mesma linha, Bryson (1988, p.74) sugeriu que "stakeholder é definido como qualquer pessoa, grupo ou organização que possa colocar uma reivindicação sob atenção, recursos ou resultados de uma organização, ou seja, afetada por esse resultado". Por sua vez Donaldson e Preston (1995, p.67) apontam que o conceito se refere a “pessoas ou grupos com interesses legítimos nos processos e/ou aspectos substantivos da atividade corporativa”.

A teoria dos stakeholders é muitas vezes relacionada a outras teorias como a dependência de recursos, o institucionalismo, redes, dentre outras. A decisão sobre a teoria adequada depende dos objetivos da investigação. O conceito de stakeholder, embora sendo

originário do setor privado, tornou-se cada vez mais proeminente na literatura de gestão pública nos últimos anos, sendo estudada em vários contextos e por diversos autores (BRYSON et al., 2006).

A Teoria dos Stakeholders se refere à natureza das relações entre organizações e seus respectivos stakeholders e os processos e resultados dessas relações para ambos. Alguns stakeholders são internos à organização, outros estão na interface entre a organização e seu ambiente e alguns são externos. Variam em seu significado e no impacto sobre o processo de gestão estratégica, sendo esta empregada como um fundo teórico para investigar as relações entre uma dada organização (pública ou privada) e seu ambiente (SAVAGE et al., 1991; MITCHELL et al., 1997; GOMES; GOMES, 2007).

Alguns estudos têm demonstrado as possibilidades de utilização da Teoria de Stakeholders como interessante instrumento de interlocução com outras abordagens teóricas. Vieira e Gomes (2014) discutem a Teoria dos *Stakeholders* e procuram contextualizá-la no âmbito das políticas públicas. Os autores propuseram uma abordagem conjunta do Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, Modelo de Coalizões de Advocacia e Modelo de Análise de Stakeholders expondo suas premissas, contribuições e limitações. Anteriormente, Gomes e Gomes (2007) apresentaram uma perspectiva da Teoria dos *Stakeholders* como uma “ponte” entre a Teoria da Dependência dos Recursos (a organização interage com o ambiente técnico, relacionado a produção de bens e serviços) e a Teoria Institucional (a organização interage com o ambiente institucional, referente às normas, leis e valores que guiam o comportamento). Mencionam a descrição de *stakeholders* como pessoas, grupos sociais ou organizações que possuem interesse no sucesso de uma organização. Possuem poder para influenciar o comportamento e o desempenho das organizações e são afetados pela sua operação e produtos. Para os autores, um modelo de análise dos *stakeholders* implica no desenho de um mapa em que estes são identificados e classificados segundo o grau de influência sobre a organização.

De acordo com Gomes e Avellaneda (2017), a teoria de stakeholders tem sido usada como uma teoria acessória para o desenvolvimento de conhecimento no âmbito da atuação de governos locais por cerca de vinte anos. O trabalho de Gomes (2003) concluiu que há um conjunto de clusters orbitando o ambiente das autoridades locais, quer exercendo ou recebendo influências. Em termos teóricos, o autor é pioneiro na medida em que estabeleceu termos sobre a importância de analisar influências exercidas e recebidas pelos atores e não o próprio ator em si mesmo. Por esse motivo, ele propôs clusters em que as influências dos interessados fluem para o funcionamento da autoridade local.

Os principais objetivos nas pesquisas de stakeholder têm sido identificar quem são os stakeholders de uma organização e qual a influência que os mesmos exercem sobre ela. Freeman (1984) propôs um mecanismo para identificar as partes interessadas com base em duas dimensões: poder e interesse. Donaldson e Preston (1995) reforçaram o caráter gerencial e apresentaram três diferentes abordagens da teoria dos stakeholders: precisão descritiva, poder instrumental e validade normativa.

Bryson (1995) desenvolveu, para a área pública, a identificação e a classificação dos stakeholders mediante taxonomia que incluiu cidadãos, contribuintes, usuários de serviços, outros níveis de governo, funcionários, sindicatos, grupos de interesse e partidos políticos, as comunidades empresariais.

Winstanley; Sorabji e Dawson (2009) propuseram uma metodologia de identificação de stakeholders baseada em duas dimensões: a) Poder para definir critérios segundo os quais os serviços devem ser fornecidos; b) Poder para definir os procedimentos para a prestação de serviços públicos.

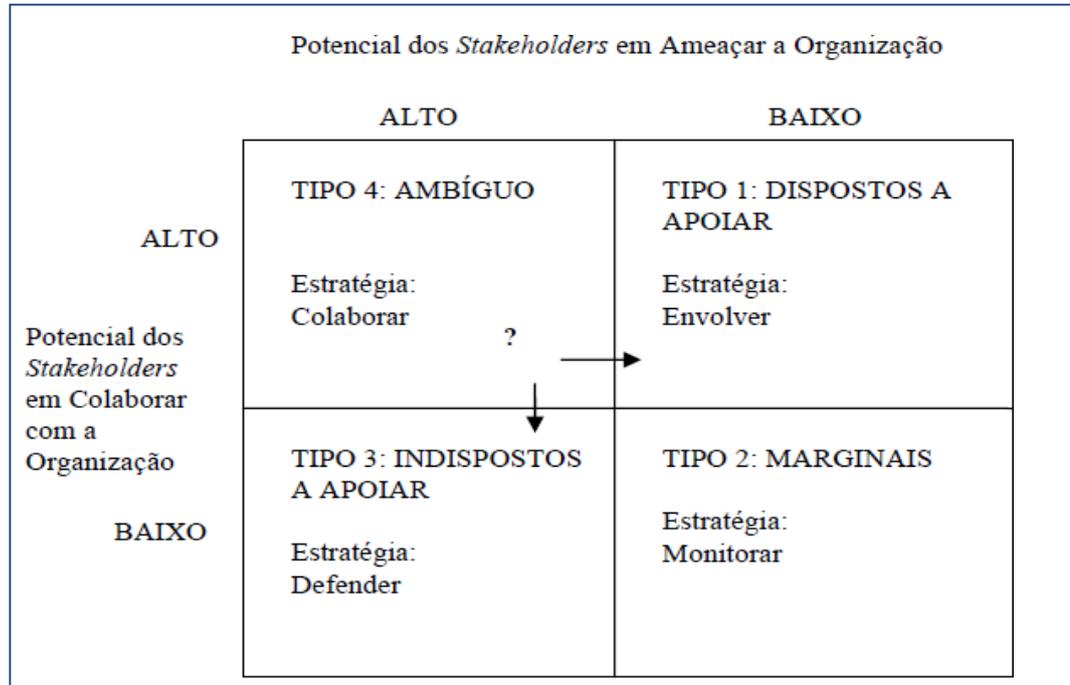
Um dos principais modelos que procuraram avançar na identificação dos stakeholders foi o de Savage et al (1991). De acordo com os autores é importante primeiro identificar aqueles que influenciam a organização. Para cada decisão estratégica, as organizações geralmente enfrentam um conjunto diversificado de stakeholders com interesses e objetivos variados e, muitas vezes, conflitantes. No modelo proposto, os autores identificam stakeholders que têm a capacidade de influência direta (primários) ou indireta (secundários), isto é, deve-se verificar o potencial desses stakeholders em ameaçar a organização e o potencial em cooperar com a organização. Sendo assim, tem-se quatro classes de stakeholders:

- a) Stakeholders Dispostos a apoiar – possuem baixo potencial em ameaçar e alto potencial em cooperar;
- b) Stakeholders Marginais – não são nem altamente ameaçadores, nem especialmente cooperativos. Embora potencialmente tenham uma participação na organização e em suas decisões, eles geralmente não estão preocupados com a maioria dos problemas.
- c) Stakeholders Indispostos a cooperar – possuem alto potencial de ameaça, mas baixo potencial em cooperação;
- d) Stakeholders Ambíguos – têm alto potencial em ameaçar, assim como em cooperar.

Estes autores criaram uma matriz que representa essa classificação dos stakeholders em quatro grupos, onde é possível identificar o grau de influência de cada um dentro da organização

e qual a melhor estratégia a se tomar diante de cada um, conforme se pode visualizar na figura 1:

Figura 1: Diagnóstico dos Tipos de *Stakeholders* (modelo de Savage et al.,1991)



Fonte: (SAVAGE et al., 1991) p.65

De acordo com Savage et al (1991) o potencial do stakeholder em cooperar, às vezes, é ignorado, porque a análise geralmente enfatiza tipos e magnitudes de ameaças dos atores. O potencial para a cooperação do stakeholder é particularmente relevante, porque ele pode levar as organizações a unir forças com outros atores, resultando em um melhor gerenciamento das ações. Frequentemente, quanto mais dependente o *stakeholder* for, maior é a vontade de cooperar.

O trabalho de Mitchell, Agle e Wood (1997) procura suprir algumas limitações ao proporem dimensões para melhor avaliação sobre quem, de fato, pode ser considerado um *stakeholder relevante*. Neste modelo, os stakeholders devem ser identificados a partir de três atributos: o poder da parte interessada de influenciar a organização; a legitimidade da relação da parte interessada com a organização e; a urgência das demandas dos stakeholders à organização. Este critério de diferenciação dos grupos de stakeholders permite estabelecer prioridades e definir quais os interesses que serão atendidos. Através do modelo “Saliency”, Mitchell et al (1997) propõem um tratamento diferente para poder e legitimidade, insistindo na diferença entre eles e o fato de que, na realidade, pode haver partes interessadas que são

percebidas como possuindo poder, mas sem legitimidade, e partes interessadas com legitimidade, mas sem poder.

Os autores apresentaram um Diagrama de análise, incluindo dimensões de Poder, Urgência e Legitimidade. A combinação desses atributos gera sete tipos diferentes de stakeholders:

1) Stakeholder Adormecido. Tem poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência;

2) Stakeholder Arbitrário. Possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar a organização nem alega urgência;

3) Stakeholder Reivindicador. Quando o atributo mais importante na administração do stakeholder for urgência, ele é reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não deve atrapalhar tanto a organização;

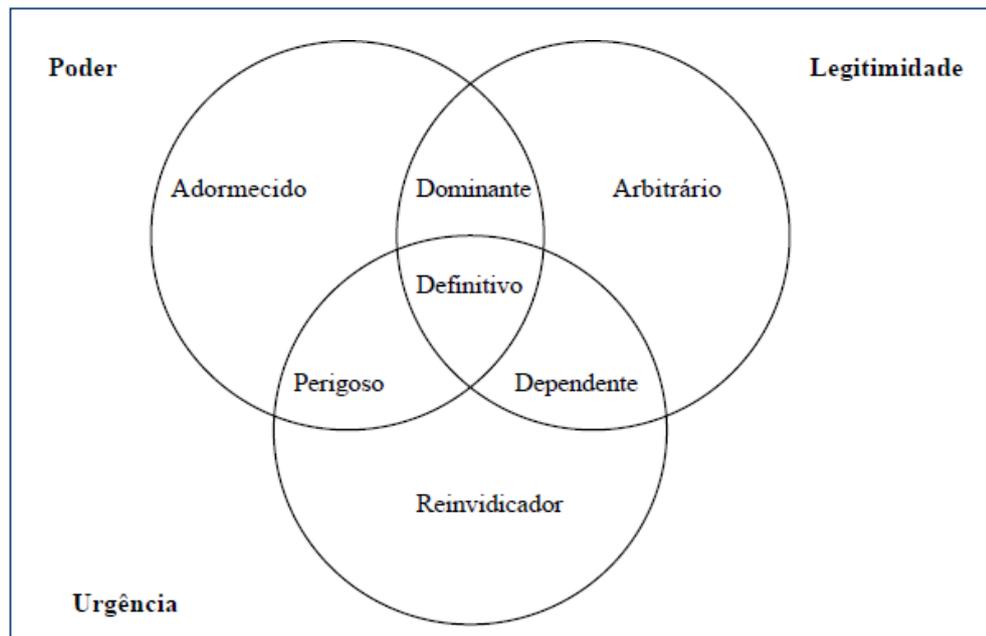
4) Stakeholder Dominante. Tem sua influência na organização assegurada pelo poder e pela legitimidade. Porém não tem urgência;

5) Stakeholder Perigoso. Quando há poder e urgência, e não existe legitimidade, o que ocorre é um stakeholder coercitivo e possivelmente violento para a organização, o que pode ser um perigo, literalmente;

6) Stakeholder Dependente. Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um stakeholder dominante;

7) Stakeholder Definitivo. Quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata e priorizada a esse stakeholder.

A combinação da presença ou não de um ou dois ou três destes atributos, podem resultar na identificação em três classes de *stakeholders*: atores latentes, expectantes ou definitivos, conforme representado na figura 2. Stakeholders latentes possuem apenas um dos três atributos, consequentemente, são tratados com baixa prioridade (baixa relevância). Stakeholders expectantes, apresentam dois atributos relevantes e, consequentemente, tratados com prioridade moderada. Os stakeholders nos quais são percebidos os três atributos são denominados stakeholders definitivos e são tratados com alta prioridade (alta relevância).

Figura 2: Tipos de Stakeholders

Fonte: Mitchell et al. (1997, p. 874).

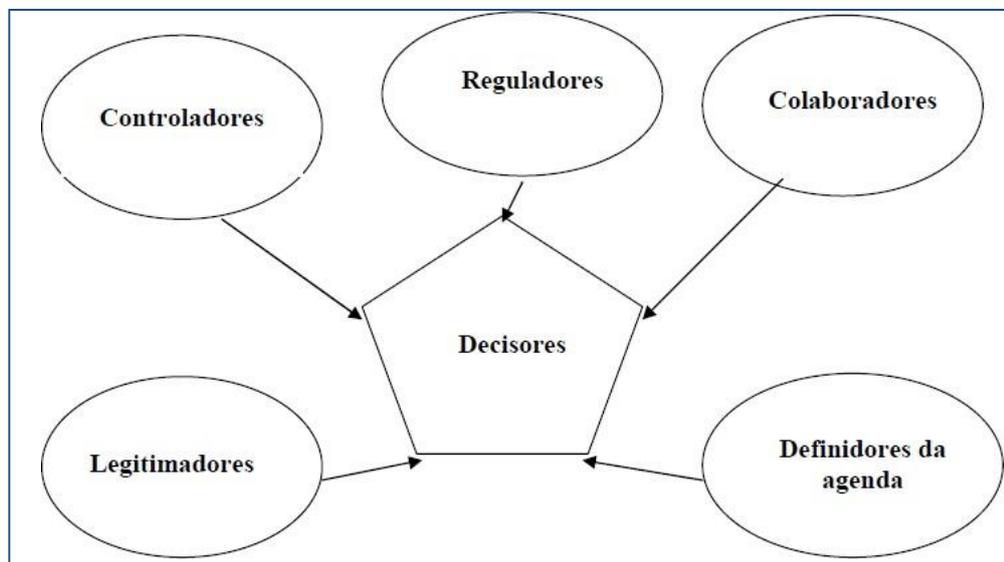
Em um artigo publicado em 2010, Gomes, Liddle e Gomes (2010) propuseram um modelo (*A Five-Sided Model of Stakeholder Influence*) para descrever as fontes de influência que uma determinada autoridade local sofre de atores externos e internos ao tomar decisões. Essas fontes consistem em: regulação, colaboração, agenda, legitimação e controle. Eles chegaram a este modelo depois de comparar a tomada de decisão do governo local da Inglaterra e do Brasil.

O modelo apresenta cinco fontes de influências (clusters) que exigem atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas e explica a influência que os fatores ambientais exercem sobre as organizações através dos stakeholders trabalhando sozinhas ou em grupos, além de permitir melhor identificar os stakeholders e o tipo de influência exercida pelos mesmos. Ao observar as conexões entre as áreas de influência e a célula de decisão, pode-se identificar padrões de dependência de recursos, restrições institucionais e formação de rede.

De acordo com o modelo proposto pelos autores, a influência sobre o fornecimento de recursos financeiros decorre do cluster “reguladores”, o que torna o nível central (federal) e outros níveis de governo um forte ator capaz de afetar o desempenho, reduzindo ou ampliando o fluxo de recursos. No cluster “colaboradores”, foram identificados agentes internos e externos que se aproximam do governo local para ajudá-lo a prestar serviços públicos. Ambas as situações são explicadas por uma lógica de dependência de recursos.

No cluster “definidores da agenda”, o governo central e outros níveis de governo podem novamente influenciar o governo local, definindo os principais objetivos que orientarão seus objetivos e metas. A natureza do relacionamento formado entre o governo local e este cluster pode ser explicada pelos princípios da teoria institucional, pois, de acordo com esta teoria, uma organização precisa cumprir com o conjunto de regras e regulamentos derivados do seu ambiente institucional para alcançar a legitimidade. Isso é semelhante ao cluster “legitimadores”, do qual os políticos locais ganham poder e legitimidade para dirigir o governo local por um período de tempo. No cluster “controladores”, mecanismos de controle formais e informais podem ser identificados. Os mecanismos decorrem tanto da necessidade de responsabilizar os gestores do setor público quanto da necessidade da sociedade de garantir que os recursos tenham sido utilizados de acordo com os mecanismos de desempenho institucionalizados, nomeadamente a eficiência, a eficácia, a equidade e a economia. Outro relacionamento, que na visão dos autores, pode ser explicado por argumentos da teoria institucional. Estas cinco fontes de influência (clusters) estão representadas na figura 3.

Figura 3: Modelo de Influência de Stakeholders de Cinco Lados para os Governos Locais



Fonte: Gomes, Liddle e Gomes (2010, p.724)

Para a adoção de qualquer política nova, uma pluralidade de atores tem que estar de acordo com as mudanças propostas. Esses atores podem ser o Presidente da República, órgãos públicos e até mesmo o Congresso. Denominados de atores com poder de veto, pela Ciência Política, podem variar em número, ideologias, grau de cooperação, e outros (HAGGARD; MCCUBBINS, 1999).

Estes trabalhos tentam esclarecer as sombras ou lacunas sobre o tema. Gomes e Avellaneda (2017) sustentam que apesar de estar na agenda da gestão pública por cerca de trinta anos existem várias lacunas a serem preenchidas no corpo de conhecimento de gestão de *stakeholders*. Os autores então formulam as seguintes questões: quais são os papéis dos *stakeholders* como fatores determinantes para o desempenho das organizações? Essas influências são susceptíveis de impactar o desempenho?

De acordo com a literatura citada pode-se então depreender que a abordagem teórica de *stakeholders* na interlocução com o tema da governança, arranjos institucionais, capacidades estatais e neoinstitucionalismo pode contribuir para a percepção dos fatores que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas intersetoriais complexas, por meio da análise do arranjo institucional e do papel dos atores neste processo.

2.6 – Modelo teórico analítico

O modelo analítico aqui apresentado tem por finalidade trazer uma síntese com as principais contribuições do capítulo e estabelecer a associação entre as referências teóricas que deram suporte à realização da pesquisa. O enfoque analítico adotado neste trabalho está centrado na utilização e interlocução das abordagens teóricas da governança do setor público, de arranjos institucionais, de capacidades estatais, do neoinstitucionalismo e da teoria de stakeholders, conforme se observa na figura 4.

Figura 4 – Modelo teórico analítico



Fonte: Elaboração própria

A Figura 4 ilustra o modelo analítico utilizado no estudo, o qual procura estabelecer um roteiro explicativo que associa teorias e perspectivas que analisem os arranjos institucionais e os fatores que determinam as capacidades relacionais do Estado em uma política pública intersetorial como o Programa Água para Todos (APT).

No modelo proposto leva-se em conta a ocorrência de um ambiente institucional complexo - característico de um país em desenvolvimento, de grandes dimensões territoriais, de sistema federativo e com grande diversidade e desigualdades sociais e regionais. Além destes aspectos, o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil sofreu várias modificações nos últimos anos, tornando-se mais complexo. A Constituição

Federal de 1988 instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de participação social e transparência nas decisões públicas.

Neste contexto, a resolução de problemas complexos, como a escassez de oferta de água para populações rurais no semiárido, solicita mecanismos estruturados de governança, seja pela via hierárquica, de mercado ou redes. Vale lembrar que o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado (domínio dos políticos e burocratas) desenvolve com o setor privado (domínio das empresas e consumidores) e o terceiro setor (domínio da cidadania organizada em torno dos seus interesses) (PECI et al., 2008). Ou seja, amplia o leque de articulação para a gestão de políticas públicas com um maior número de atores. Segundo Marques (2013), o conceito de governança pode ser a chave para discutir ideias sobre políticas públicas baseadas nas conexões entre vários atores, dentro de arranjos institucionais que atravessam fronteiras organizacionais.

Neste sentido, o estabelecimento de sistemas de coordenação se torna elemento fundamental para a capacidade de promoção de políticas públicas. Para fazer frente aos desafios inerentes à coordenação necessária para o enfrentamento de problemas complexos, nos últimos anos o Governo Federal brasileiro tem experimentado uma variedade de arranjos institucionais cujo objetivo é construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade (LOTTA; VAZ, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014).

Nesta perspectiva, Lotta e Favareto (2016) indicam que há quatro dimensões distintas que têm sido incorporadas, de diferentes maneiras, na análise dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. A maneira como essas quatro dimensões funcionam nos arranjos institucionais, por sua vez, pressupõe a existência dos distintos mecanismos de coordenação aqui mencionados, ou seja, hierarquia, mercado e rede, conforme Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), e Lotta e Favareto (2018).

Dentro dessa perspectiva, o desenvolvimento de arranjos institucionais mais elaborados é necessário para abordar a maior complexidade nos processos de gestão de políticas públicas. Portanto, a análise de arranjos institucionais de políticas públicas consistiria em uma chave explicativa para identificar e analisar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Em função das mudanças recentes nas formas como os Estados se organizam e atuam, não só internamente, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado, a governança passa a se relacionar com o conceito de capacidades estatais na medida em que o relacionamento entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, tanto ou mais do que a existência de uma burocracia

estatal competente (WEISS, 1998; EVANS, 1995, 2011; GESTEL et al., 2012; CINGOLANI, 2013).

De acordo com Gomide e Pereira (2018), a capacidade relacional - referente ao processo de interação qualificada entre os múltiplos atores interessados (stakeholders), se refere às habilidades das burocracias em mobilizar o apoio político e social para a realização dos objetivos estabelecidos e obter novas informações e conhecimentos para aumentar a qualidade e a efetividade dos bens e serviços a serem oferecidos. A capacidade relacional está associada aos critérios de legitimidade e transparência, considerando os seguintes aspectos: relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais locais; articulação com os representantes dos entes subnacionais; e diálogo com órgãos de controle. Daí a importância de arranjos institucionais mais participativos e o desenvolvimento de capacidades que agreguem a articulação de atores da sociedade civil de forma a buscar ampliar a legitimidade da política pública e diminuir possíveis entraves à sua implementação, conforme explicitam Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014).

Se a construção de capacidades de produção de políticas públicas envolve e se constitui a partir da articulação de um conjunto de instituições e estas importam na compreensão dos elementos capazes de moldar a identidade, o poder e comportamento dos atores no processo decisório e nos resultados de políticas públicas, então se torna necessária a contribuição da teoria de stakeholder para o modelo analítico proposto. As contribuições dos trabalhos sobre stakeholders indicam a possibilidade de interlocução com outras abordagens teóricas (SAVAGE et al., 1991; MITCHELL et al., 1997; GOMES; GOMES, 2007; GOMES, et al., 2010).

Neste trabalho de pesquisa, além do papel dos atores, é importante considerar os eventos relacionados ao Programa Água para Todos (APT) em uma perspectiva histórica e conhecer a trajetória das principais organizações envolvidas (MDS e MI), sobretudo suas políticas estruturantes, de forma a verificar em que medida elas contribuíram, ou não, em maior ou menor grau para o funcionamento do arranjo institucional e a construção de capacidades relacionais no âmbito do programa. As políticas estruturantes das ações do MDS, que possuem relação com o APT, são a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizada sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) articulada sob a forma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). No âmbito do MI a política orientadora das atividades de superação das desigualdades regionais, dentre as quais se insere o Programa Água para Todos, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Neste aspecto, para melhor compreensão, cabe trazer a abordagem teórica do neoinstitucionalismo, com destaque para as possibilidades de análises das vertentes histórica e sociológica. A dependência da trajetória (*path dependence*) consiste em importante elemento explicativo da mudança institucional. A partir de sua aplicação, proveniente do neoinstitucionalismo histórico, pode-se identificar as origens de instituições cuja implementação constitui um processo de substituição ou superação de arranjos institucionais existentes anteriormente. Representa uma conexão entre os processos de tomada de decisão ao longo do tempo (THELEN, 1999; PIERSON, 2004; MAHONEY; SCHENSUL, 2006; HOFF, 2011; BERNARDI, 2012; FERNANDES, 2013).

Outro elemento que confere perspectiva analítica, desta vez no âmbito do neoinstitucionalismo sociológico, é o de isomorfismo institucional. Proveniente de estudos da vertente sociológica, o conceito notabilizado no trabalho de DiMaggio e Powell (1983) menciona que as organizações tendem a responder de forma semelhante quando se deparam com fatores restritivos em comum conforme o ambiente. Trata-se do conceito que melhor capta o processo de homogeneização das organizações e constitui uma ferramenta útil para se compreender a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida organizacional moderna. Ou seja, na perspectiva de compreender o funcionamento de programas intersetoriais com arranjos institucionais que atravessam fronteiras organizacionais, envolvendo organizações de diferentes setores de políticas públicas, a análise sob a ótica do isomorfismo pode ser bastante útil para compreender a dinâmica de políticas que se organizam sob a forma de sistemas, particularmente na estruturação de relações federativas.

Vale destacar que para servir como ferramenta analítica explicativa para compreender a construção de capacidades relacionais em programas intersetoriais, o modelo analítico deve trazer a relação entre as dimensões de análise. Desta forma, entende-se capacidade relacional como o aspecto a ser explicado. Para verificar como a capacidade relacional é determinada torna-se necessário identificar quais fatores podem contribuir para a sua construção, por exemplo: a intersetorialidade; a articulação com representantes dos entes subnacionais (relações federativas); a relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais locais (participação social); a inserção territorial e o diálogo com órgãos de controle.

3 – METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir os procedimentos metodológicos que permitiram a realização do estudo. Nesta etapa do documento são discutidas as escolhas metodológicas feitas em relação ao desenho, à natureza da pesquisa, à coleta, ao exame e à análise e à confiabilidade dos dados.

O capítulo está estruturado em sete seções. Na primeira são apresentadas as considerações ontológicas e epistemológicas de modo a justificar a escolha metodológica da pesquisa. Na segunda seção trata-se da natureza da pesquisa com enfoque na abordagem qualitativa. Na terceira destaca-se o caso estudado e a justificativa da escolha para o trabalho de pesquisa. Na quarta seção faz-se referência ao horizonte temporal da pesquisa. Nas quinta e sexta seções são descritos os procedimentos de coleta e validade dos dados. Na sétima e última seção são abordados o processo de análise de dados e a codificação e descrição da análise categorial.

3.1 – Aspectos ontológicos e epistemológicos

Quatro paradigmas foram propostos a partir do pressuposto de que todas as teorias das organizações são baseadas em aspectos filosóficos da ciência e numa teoria da sociedade, definindo-os por meio de pressupostos ontológicos, epistemológicos e sobre a natureza humana, conforme Burrell e Morgan (1979). Segundo os autores, independentemente da utilização de um método quantitativo ou qualitativo, o mesmo não pode ser considerado ou apresentado de forma abstrata. As premissas ontológicas dizem respeito à natureza da realidade. As epistemológicas dizem respeito à questão de como tomamos conhecimento da realidade, observa a realidade como uma construção social e analisa processos específicos por meio dos quais a realidade é criada.

Com base nos argumentos de Burrell e Morgan (1979), em termos ontológicos, Vergara e Caldas (2005) ressaltam que pesquisas empíricas de cunho objetivista buscam a generalização procurando identificar relações entre variáveis, estabelecendo e testando hipóteses, bem como fazendo uso de instrumentos estruturados para a coleta de dados e técnicas estatísticas para o seu tratamento. As pesquisas empíricas de cunho subjetivista, de acordo com estes autores, procuram contemplar a visão de mundo dos sujeitos, definem amostras intencionais, escolhidas por tipicidade ou por acessibilidade, a obtenção dos dados ocorre por meio de técnicas pouco estruturadas.

A epistemologia envolve a reflexão geral em torno da natureza, etapas e limites do conhecimento humano, especialmente nas relações que se estabelecem entre o sujeito que investiga e o objeto inquirido. Com respeito à base epistemológica, em se tratando das ciências sociais, dois paradigmas de abordagem metodológica empírica coexistem: o positivismo e o interpretacionismo. O positivismo reduz o fenômeno observado a dimensões quantitativas aderentes a leis e princípios. O interpretacionismo é um processo investigativo de compreensão baseado em distintas tradições metodológicas que exploram problemas sociais ou humanos, onde o pesquisador elabora uma imagem holística e complexa, analisam textos, coletam visões detalhadas dos sujeitos de pesquisa (CRESWELL; CLARK, 2013).

Desta forma, como o objetivo da pesquisa consiste em investigar os arranjos institucionais de articulação existentes na execução do Programa Água para Todos, e sua relação na construção de capacidades relacionais na produção de uma política pública intersetorial em ambiente institucional complexo, a escolha metodológica foi motivada por questões epistemológicas que apontaram a abordagem interpretativista como a mais adequada para o alcance dos objetivos da pesquisa.

O objetivo dos interpretativistas é reconstruir as autocompreensões dos atores engajados em determinadas ações (DENZIN; LINCOLN, 1994). Assim, parte-se do pressuposto de que a ação humana está repleta de significado e cabe ao pesquisador interpretá-lo, na medida em que a investigação se pauta na perspectiva epistemológica de que o acesso à realidade ocorre na dependência da mente humana e não da análise estatística, caracterizando o estudo como interpretativista e não positivista (GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2012; STRAUSS; CORBIN, 2008).

3.2 – A natureza da pesquisa

Face às implicações dos pressupostos ontológico e epistemológico, a natureza da pesquisa pode ser definida como qualitativa por enfatizar os protocolos e a sistematização do processo e por fazer “referência a casos, à construção da realidade e à utilização de textos como material empírico” (FLICK, 2009, p. 83).

Para Börzel (1998), a abordagem qualitativa, é mais orientada para o processo. Centra-se menos na estrutura de interação entre os atores e mais sobre o conteúdo destas interações, através de métodos qualitativos, como análise de documentos e entrevistas. Desta maneira, o caráter de evidência desta pesquisa é qualitativo.

Algumas características da pesquisa qualitativa merecem destaque, conforme salientam Creswell e Clark (2013) e Gibbs (2009):

- Os pesquisadores qualitativos estão interessados em ter acesso a experiências, interações, documentos em seu contexto natural. Ocorre em um cenário natural, de maneira que o pesquisador possa ir até o participante, possibilitando uma melhor visão e envolvimento do pesquisador com o participante;
- A pesquisa qualitativa utiliza-se de múltiplos métodos de coletas de dados, que são interativos e humanísticos, e buscam estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas no estudo;
- Uma parte considerável da pesquisa qualitativa surge durante o próprio estudo, podendo as questões de pesquisa mudar e ser refinadas, o processo de coleta de dados pode se alterar para se adequar a novas situações, como dados que se disponibilizam e dados que deixam de estar disponíveis etc.;
- A pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, ou seja, ela surge da interpretação que o pesquisador faz dos dados coletados;
- Na pesquisa qualitativa o destaque não está na busca da quantidade, não se baseando em números e estatísticas, mas enfatizando a qualidade e a profundidade de dados e descobertas a partir de fenômenos.

A opção pela metodologia qualitativa se deu pela natureza investigativa do trabalho. A escolha pelo estudo de caso decorreu da ampla utilização de estudos de caso em análises de políticas públicas e programas governamentais, o que indica sua pertinência e relevância para estudos realizados na área da administração pública e políticas públicas.

3.3 – O caso estudado

A investigação foi estruturada com fundamento na estratégia de estudo de caso, baseado no Programa Água para Todos - programa de oferta de água para populações difusas em áreas carentes do meio rural no semiárido nordestino.

O acesso à água tornou-se uma das prioridades da estratégia de enfrentamento da pobreza no âmbito do **Plano Brasil sem Miséria (BSM)** instituído em 2011. Para tanto, criou-se o **Programa Água para Todos (APT)**, com o objetivo de universalizar a água de consumo nas áreas rurais do semiárido. Além da ação de água de consumo, foi proposta a ampliação da implantação de tecnologias de acesso à água para produção, que tem por objetivo fomentar e

estruturar a produção de famílias rurais em situação de insegurança alimentar e nutricional e pobreza, com prioridade também para o semiárido. Com as tecnologias, essas famílias poderiam aumentar a produção de alimentos, seja para o consumo ou para a geração de renda.

Segundo Yin (2014), o estudo de caso é útil quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao porquê; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e quando o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo em um contexto natural. De acordo com Stake (2000), os estudos de caso têm valor porque podem refinar uma teoria e sugerir outras questões para novas investigações, assim como podem ajudar a estabelecer os limites para as generalizações. O autor salienta ainda que estudos de caso também podem servir como uma força disciplinadora no estabelecimento de políticas públicas e como reflexão sobre as experiências humanas.

Conforme ressaltado por Vieira (2013), três tipos de estudos de caso são identificados, de acordo com o seminal trabalho de Stake (2000): intrínseco, instrumental e cumulativo (collective study cases). O estudo de caso intrínseco representa um interesse primordial sobre o caso em si. O propósito não é o entendimento de algum construto ou fenômeno, nem o desenvolvimento de teoria, mas sim a compreensão das especificidades daquele caso. Ao contrário, no estudo de caso instrumental a intenção é promover insights a respeito de alguma questão ou expor alguma generalização. O caso assume um papel de suporte, facilitando o entendimento da questão. Aqui, o pesquisador possui além do interesse sobre o caso específico, outros interesses externos relacionados a um fenômeno ou teoria. Finalmente, o autor aponta o estudo de caso cumulativo em que o foco não está em um caso único, mas sim em um conjunto de casos que podem ajudar a entender e explicar determinado fenômeno. É um estudo instrumental estendido a vários casos que podem ou não ser similares, representarem redundância ou variedade, mas que tem como interesse primário o melhor entendimento ou teorização a respeito de uma gama ainda mais ampla de casos.

Desta forma, considera-se que, neste trabalho, o estudo de caso foi do tipo instrumental uma vez que o seu objetivo geral envolveu a descrição do processo de formação e funcionamento dos arranjos institucionais de um programa intersetorial e de caráter complexo, por meio da aplicação de modelos teóricos tratados em um enfoque descritivo e causal. O caso assume o papel de suporte para o entendimento de outras questões que estão além do caso específico.

A escolha do Água para Todos se justifica por ter sido um dos programas prioritários de enfrentamento da situação de miséria no Brasil, recentemente, e requerer a articulação de diversas ações intersetoriais com o envolvimento de várias organizações e diferentes políticas.

Assim como exigiu a articulação federativa e o envolvimento de atores da sociedade civil no Semiárido brasileiro. Tais características tornam este programa bastante apropriado para a consecução do objetivo deste trabalho que é investigar os arranjos institucionais de articulação existentes na execução do Programa Água para Todos, e sua relação na construção de capacidades relacionais na produção desta política pública intersetorial em ambiente institucional complexo.

Além destas características desperta também interesse o território onde predomina o público alvo do programa, o Semiárido, em função do histórico de dificuldades de implementação de políticas públicas. Neste aspecto o desenvolvimento de formas institucionais de estabelecimento de capacidades relacionais se configura como importante objeto de estudo, principalmente em áreas de extrema pobreza como o Semiárido, cujas características serão descritas em maior detalhe mais adiante. Esta sub-região abrange uma área de 1.128.697 km² e reúne uma população de cerca de 27 milhões de pessoas vivendo em 1.262 municípios de dez estados das Regiões Nordeste e Sudeste (norte de MG). De acordo com o Censo Demográfico de 2010, cerca de 8 milhões de pessoas estão localizadas na zona rural (IBGE, 2011).

Em junho de 2011, com a criação do BSM e do Água para Todos, um estudo foi realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS). Foi identificada uma demanda efetiva de cerca de 739.000 famílias rurais do semiárido com a necessidade de instalação de cisternas. Com base nesse cálculo, estipulou-se a meta de atendimento de 750 mil famílias com cisternas de água para consumo humano no período do BSM, ou seja, de 2011 a 2014 (BRASIL, 2015).

3.4 – Recorte temporal

O recorte temporal da pesquisa, de caráter retrospectivo e longitudinal, compreendeu o período entre 2011 e 2014, o que demandou a realização do resgate histórico junto aos atores que participaram da fase inicial de implementação do programa. Este foi o período de funcionamento previsto para o Plano Brasil Sem Miséria, que reunia uma série de programas de enfrentamento da pobreza, inclusive o Programa Água para Todos, na condição de uma política prioritária no mandato presidencial que se iniciava em 2011 e terminava em 2014.

Por esta razão, face às características do estudo, foram adotadas como fontes registros documentais e entrevistas realizadas com atores escolhidos por sua participação, na condição de representantes das organizações envolvidas, dos processos decisórios que formataram o desenho programático do APT ou que tiveram atuação gerencial na implementação do

programa no período compreendido entre 2011 e 2014. No entanto, vale destacar que para uma melhor compreensão do trabalho de constituição dos arranjos institucionais referentes às políticas estruturadas após a CF de 1988, relacionadas às organizações parceiras no APT, também foram consultados documentos da década de 1990 e 2000, de forma a atender as finalidades explicativas da investigação.

3.5 – Procedimentos de coleta de dados

A coleta dos dados se deu por meio de pesquisa documental e pela abordagem dos indivíduos envolvidos nos processos referentes ao Programa Água para Todos (APT), por meio de entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.

O levantamento bibliográfico e documental incluiu a realização de pesquisas em bancos de dados gerenciais e a realização de consultas a textos normativos, como Portarias, Decretos e Leis, arquivos, sites governamentais, além de relatórios de conferências setoriais e intersetoriais. O acesso aos documentos institucionais ocorreu mediante pesquisa in loco ou mediante buscas realizadas em sites governamentais e institucionais. A coleta de dados também se baseou em teses, dissertações e artigos científicos, sendo utilizadas fontes de literatura teórica sobre o tema, de literatura empírica sobre pesquisas anteriores, de literatura metodológica sobre a realização da pesquisa e o método escolhido.

A presente pesquisa utilizou um conjunto de três grupos de fontes de dados, a saber:

- 1) Levantamento bibliográfico e documental:
 - a. documentos oficiais (dados secundários);
 - b. artigos científicos, livros, teses, dissertações (dados secundários);
 - c. documentos jornalísticos (dados secundários);
- 2) Notas Taquigráficas (dados secundários) e
- 3) Documentos derivados das transcrições das Entrevistas (dados primários).

As consultas às fontes documentais sobre o APT foram realizadas in loco ou pela internet nas seguintes organizações: Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Integração Nacional (MI), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Banco do Brasil (FBB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Petrobras, Articulação Semiárido Brasileiro

(ASA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil/CUT), Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS), Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP/MDS), Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRH/MMA), Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) do estado da Bahia, Secretaria de Desenvolvimento Agrário do estado do Ceará.

Também foram analisados os Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e os Relatórios de Gestão da Controladoria Geral da União (CGU), de forma a confrontar os dados destes relatórios com os dados obtidos nas entrevistas e verificar as contradições e similaridades. Além desses, também foram considerados os documentos jornalísticos que tratassem das matérias publicadas na imprensa à época da execução do APT, assim como os discursos de atores relevantes, entrevistas concedidas aos meios de comunicação e outros documentos relativos ao programa em questão.

A análise documental incluiu ainda o exame dos documentos de diretrizes das políticas estruturantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério da Integração Nacional (MI), de Leis, Decretos e Portarias mencionados na documentação pesquisada, bem como de relatórios orçamentários do APT, dentre outros citados ao longo desse texto e registrados nas referências bibliográficas, ao final deste documento.

Outra importante fonte de dados consistiu no exame das Notas Taquigráficas referentes as reuniões plenárias do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e das audiências públicas da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

Nesta fase foi possível a identificação dos principais atores envolvidos no processo de formulação e implementação do APT, para posterior agenda de entrevistas. Os documentos foram selecionados de acordo com a pertinência e contribuição para com os casos investigados. Logo, a escolha é caracterizada como proposital, e não aleatória.

Foram realizadas dezesseis entrevistas, no período compreendido entre agosto e novembro de 2019. Esse número foi determinado pelo princípio da saturação, isto é, o fim do ciclo de coleta de dados. O estado de saturação é alcançado quando a inclusão de novos estratos não agrega nada de novo. Mesmo porque existe um número limitado de pontos de vista sobre um determinado tópico dentro de um meio social específico (BAUER; GASKELL, 2013).

Todas as entrevistas foram realizadas e gravadas pelo pesquisador, com o consentimento dos entrevistados. A transcrição dos relatos foi realizada pelo pesquisador e por duas profissionais especializadas, gerando um total de 327 páginas transcritas. As entrevistas tiveram

duração média de setenta minutos, tendo a entrevista mais curta a duração de quarenta minutos e a entrevista mais longa durado cento e quatro minutos.

A utilização de um roteiro semiestruturado (Apêndice A), apresentou a vantagem de possibilitar a inserção de questões adicionais nas situações nas quais o relato do entrevistado indicou a necessidade de que fossem esclarecidos aspectos que não ficaram suficientemente claros na abordagem inicial. As entrevistas semiestruturadas permitiram maior elasticidade na duração do tempo passado com os entrevistados, o que também favoreceu o aprofundamento sobre determinados assuntos (MANZINI, 2012).

O roteiro que guiou as entrevistas foi dividido em quatro partes. Como os entrevistados pertenciam a várias organizações distintas, o roteiro passou por adaptações de acordo com a vinculação organizacional do entrevistado à época do estudo.

Todos os potenciais entrevistados foram contatados por mensagem eletrônica ou por telefone, momento no qual eram informados acerca dos objetivos da investigação. Os entrevistados que concordaram em participar do projeto receberam o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que se encontra no Apêndice B deste documento, por correio eletrônico, ou mediante entrega pessoal.

O critério de seleção dos entrevistados priorizou a experiência e a representação assumida por eles em cada uma das organizações participantes da formulação e da implementação do Programa Água para Todos. As entrevistas foram realizadas com analistas, técnicos e gestores representativos do setor governamental e da sociedade civil que participaram do Programa. Os entrevistados foram classificados nos seguintes 4 segmentos:

- (1) O segmento da gestão federal do APT, composto pelo Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI); o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS) e Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP/MDS); o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- (2) O segmento da gestão federal com interface estadual, composto pela CODEVASF e DNOCS;
- (3) O segmento da gestão estadual com interface municipal, composto pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/BA) do estado da Bahia e pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do estado do Ceará (SDA/CE);
- (4) O segmento da participação social, composto pela CONTAG, ASA e FETRAF.

O Quadro 3 contém o segmento ao qual pertence e a organização pela qual cada um dos entrevistados atuou durante a implementação do APT no período compreendido pela investigação.

Quadro 3 – Códigos dos entrevistados, por segmento e organização, na atuação do APT

Código do Entrevistado	Segmento	Organização
E1	Gestão Federal do APT	SDR/MI
E2	Gestão Federal do APT	SDR/MI
E3	Gestão Federal do APT	SESEP/MDS
E4	Gestão Federal do APT	SESEP/MDS
E5	Gestão Federal do APT	SESAN/MDS
E6	Gestão Federal do APT	SESAN/MDS
E7	Gestão Federal/Estadual do APT	CODEVASF/MI
E8	Gestão Federal/Estadual do APT	DNOCS/MI
E9	Gestão Estadual/Municipal do APT	CAR/BA
E10	Gestão Estadual/Municipal do APT	SDA/CE
E11	Participação Social/territorial no APT	CONTAG
E12	Participação Social/territorial no APT	ASA
E13	Participação Social/territorial no APT	FETRAF
E14	Gestão Federal do APT	SDR/MI
E15	Gestão Federal do APT	MMA
E16	Gestão Federal do APT	Funasa

Fonte: Elaboração própria

No segmento da gestão federal do APT foram convidados para as entrevistas dirigentes (diretores e coordenadores-gerais) das secretarias diretamente envolvidas na gestão do programa no MDS e no MI, por serem as organizações com maior volume de ações e recursos na execução do programa. No critério de escolha também foram considerados técnicos e dirigentes que tivessem conhecimento não só do programa em si, mas também das políticas estruturantes das principais organizações envolvidas. O governo federal teve maior protagonismo no desenho, financiamento e monitoramento do programa, portanto a maior parte dos entrevistados pertence a esse segmento, no qual foram incluídos também o MMA e a

Funasa. Os entrevistados aqui são representados pelos códigos E1, E2, E3, E4, E5 e E6, além de E14, E15 e E16.

A CODEVASF e o DNOCS foram colocados no segmento de interface entre o nível federal e o estadual. Estas organizações têm vínculo com o MI (órgão federal) mas possuem capilaridade nos estados do Nordeste, executando diretamente as ações nos territórios ou fazendo convênios com os estados. Participaram diretamente com ações no território em várias ocasiões. Estão representados com o código E7 e E8.

O segmento da gestão estadual contou com uma interface municipal, devido aos estados terem ficado incumbidos de executarem o programa nos municípios e de formarem os comitês municipais de acompanhamento do APT. Aqui estão representados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/BA) do estado da Bahia e pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do estado do Ceará (SDA/CE). Estes estados foram considerados mais representativos por terem sido os que mais receberam cisternas, como será visto mais adiante na seção 4.2.3. Neste segmento estão os entrevistados E9 e E10.

O quarto segmento é o da participação social composto por entrevistados representantes da ASA, CONTAG, e FETRAF. Estas foram as organizações da sociedade civil que tiveram maior participação no Programa Água para Todos (APT), aqui identificadas pelo código E11, E12 e E13.

Com a expectativa de reduzir as chances de obtenção de respostas defensivas, o pesquisador adotou e explicou aos entrevistados o posicionamento de não vincular diretamente o nome deles às opiniões emitidas (FLICK, 2009; HOFFMAN-CÂMARA, 2013). Esta medida teve origem no cuidado de preservar a livre opinião de todos os entrevistados, dado que alguns deles continuam trabalhando na mesma organização que ocupavam no período de abrangência da investigação.

3.6 – Validade e confiabilidade dos dados

Entende-se por critérios de qualidade na pesquisa qualitativa aqueles que asseguram validade e confiabilidade (BAUER; GASKELL, 2013). Os critérios utilizados para assegurar a qualidade e confiabilidade desta pesquisa encontram-se inscritos numa metodologia denominada de triangulação. A triangulação é um processo descrito e recomendado por vários autores (FLICK, 2009; GODOI et al., 2012; YIN, 2014).

Consiste em um modo de institucionalização de perspectivas e métodos teóricos, buscando reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa. A técnica contribui tanto por meio de validade quanto de confiabilidade, compondo um quadro mais evidente do fenômeno por meio da convergência (MINAYO, 2005).

Macle (2012) identifica quatro tipos de triangulação: de dados, do investigador, da teoria e da metodologia, cujo objetivo comum a todos eles consiste em avaliar as informações obtidas durante o processo investigativo, no sentido de minimizar possíveis vieses, sendo designada como “a combinação de diversos métodos, grupos de estudo, ambientes locais e temporais e perspectivas teóricas distintas para tratar de um fenômeno” (FLICK, 2009, p. 361).

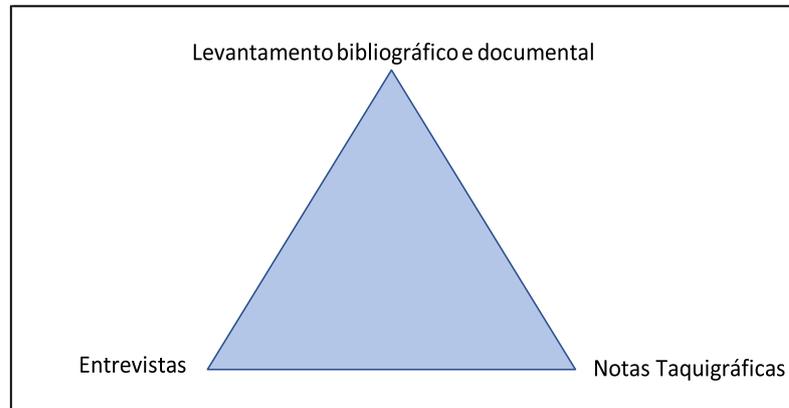
A avaliação das estruturas, segundo Minayo (2005), contém informações sobre recursos físicos, humanos, materiais, formas de organização e funcionamento (normas e procedimentos) e sobre os estudos dos processos, incluindo-se, dentre outros, as relações interpessoais. Assim, a investigação por triangulação de métodos integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na formulação de políticas públicas e a visão que os stakeholders constroem sobre todo o processo, ou seja, seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um construto específico.

O caráter interpretativo da abordagem assumiu materialidade em todas as etapas de condução da pesquisa, que contou com análises das entrevistas, triangulação entre os dados coletados por diferentes fontes, assim como o contraste e a comparação constante das descobertas feitas ao longo da investigação (FLICK, 2009, p. 375).

Os dados obtidos após o levantamento bibliográfico e documental foram objeto de triangulação com as informações obtidas mediante análise das notas taquigráficas e com as entrevistas semiestruturadas realizando-se a confrontação e triangulação dos resultados obtidos das diferentes fontes (figura 5). Os conteúdos foram novamente confrontados às questões da pesquisa, permitindo que fossem elaborados as conclusões e o desfecho da investigação, buscando evidências causais consistentes e congruentes relacionadas com o objeto de pesquisa. Ressalta-se a preocupação com a validação dos dados das entrevistas pelos próprios

entrevistados e com a confiabilidade desses dados por meio de sua categorização e associação com referenciais bibliográficos e documentais.

Figura 5: Triangulação de dados a partir de diferentes fontes



Fonte: Elaboração própria a partir de Minayo (2005), Flick (2009), Yin (2014).

3.7 – Procedimentos de análise de dados

O método utilizado para o tratamento dos dados provenientes das entrevistas, da análise bibliográfica e documental, assim como das notas taquigráficas, foi o da análise de conteúdo, conforme descrito por Bardin (2011). Análise de conteúdo, na visão de Bardin (2011), corresponde a um conjunto de técnicas de pesquisa usado para analisar em profundidade as mensagens produzidas por uma pessoa ou por um grupo de pessoas buscando inferências em relação ao emissor, ao receptor e ao tema abordado.

As etapas propostas por Bardin (2011) são organizadas em três fases: 1) pré-análise, onde são feitas, dentre outras, as escolhas dos documentos a serem submetidos à análise; 2) exploração do material, que consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas e; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, com vistas a captar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado (entrevistas e documentos).

De acordo com Bardin (2011), a partir do momento em que a análise de conteúdo decide codificar seu material, deve produzir um sistema de categorias de análise. As categorias são, então, rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos. O critério de categorização poder ser semântico (categorias temáticas), sintático (os

verbos, os adjetivos), léxico (segundo o sentido) e expressivo. Segundo a autora, na análise de entrevistas observa-se a relação do sujeito de pesquisa com o objeto pesquisado, podendo usar diferentes propostas para a realização da análise dos dados. Entre elas pode-se citar a análise de categorias. Este procedimento envolveu a codificação dos dados conforme as categorias utilizadas, sendo aplicado às notas taquigráficas e às entrevistas.

A análise dos dados obtidos por meio de entrevistas e documentos foi realizada com o apoio dos softwares Atlas Ti e NVivo 12. Uma vez transcritas as entrevistas, foi realizada uma leitura integral de cada entrevista, assim como a identificação de temas e categorias, fazendo uma análise temática e uma interpretação dos dados.

Após a conclusão da transcrição de cada entrevista, os relatos foram revisados, comparados com o áudio e, eventualmente, corrigidos, com a finalidade de recuperação de aspectos captados no momento da entrevista, mas que não foram captados durante a transcrição. Cada relato foi salvo em arquivo Word, com a nomenclatura associada a cada entrevistado. Após salvos, os arquivos foram transferidos para o software NVivo 12, um software de apoio à análise qualitativa utilizado para a organização e tratamento dos dados e arquivamento dos resultados da codificação.

As notas taquigráficas de cada discurso foram salvas em arquivo .pdf, separadas por data e mês de referência. Posteriormente, foram transferidas para o software Nvivo@12, em um novo arquivo, separado do das entrevistas de forma a facilitar a posterior triangulação dos dados.

O NVivo 12 da QSR International é um software de apoio à análise qualitativa e foi utilizado para a organização e tratamento dos dados, e arquivamento dos resultados da codificação. O processo de aplicação do código de análise documental foi realizado com a leitura de todos os documentos e entrevistas (depois de transcritas) na íntegra, no NVivo 12, selecionando-se trechos considerados representativos, que foram armazenados em nós de codificação que reproduziram o código de análise documental. Os nós podem representar categorias de análise previamente definidas ou criadas durante o processo de análise.

3.8 – Categorias de análise

O critério de categorização utilizado foi o semântico, ou seja, os elementos (palavras, frases, trechos etc.) que refletem a presença de determinada categoria são agrupados na respectiva área temática.

A construção das categorias de análise teve por base o referencial teórico adotado, assim como as fontes de consulta utilizadas para esta pesquisa. Para atingir os objetivos do trabalho foi utilizado um conjunto de seis categorias analíticas: 1) intersetorialidade, 2) relações federativas, 3) participação social, 4) territorialidade, 5) capacidades relacionais, 6) stakeholders.

As quatro primeiras categorias (intersetorialidade, relações federativas, participação social, territorialidade) consistem em componentes que podem ser usados como elementos analíticos para a compreensão de arranjos institucionais de coordenação de políticas públicas existentes no âmbito do Programa Água para Todos. Baseia-se na literatura relacionada a governança, neoinstitucionalismo e arranjos institucionais (ver quadro 4) e nas categorias propostas por Lotta e Favareto (2016).

A quinta categoria considerada nesta pesquisa refere-se às capacidades relacionais. Procura refletir a perspectiva de análise da existência, ou não, de processo de interação qualificada entre os múltiplos atores interessados na implementação do Programa Água para Todos e quais fatores podem contribuir para a sua formação. É baseada na literatura sobre governança e capacidades estatais, com destaque para as proposições de Gomide e Pereira (2018) que ressaltam a importância das capacidades relacionais no processo de coordenação de políticas públicas intersetoriais complexas.

A sexta categoria analítica da pesquisa trata do papel dos stakeholders objetivando identificar os atores, assim como sua influência no processo de formulação e implementação do Programa Água para Todos, a fim de compreender suas dinâmicas e contribuições. Baseia-se na literatura relacionada a Teoria de Stakeholders, conforme descrito no Quadro 4.

Desta maneira, aqui serão consideradas estas dimensões por abarcarem de forma mais específica a situação do programa, incorporando formas de coordenação com diversos tipos de atores envolvidos na produção de políticas públicas.

Portanto, a pesquisa foi realizada com o seguinte conjunto de seis categorias e respectivas subcategorias para análise, conforme detalhado a seguir:

1. **Intersetorialidade:**

Considera a articulação entre diferentes setores nos processos de formulação, implementação e monitoramento do Programa Água para Todos. Podem ocorrer diferentes graus de materialização da intersectorialidade. Trabalha com as seguintes subcategorias:

1.1 -**Formulação:** Nesta subcategoria procura-se verificar se a integração entre diferentes setores organizacionais ocorre no processo de planejamento e desenho da política.

1.2 -**Implementação:** busca verificar se as experiências de integração se tornam concretas em uma ação coordenada no processo de implementação.

1.3 -**Monitoramento:** Verifica se a intersectorialidade ocorre no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, região ou população.

2. **Relações Federativas:**

Considera a incorporação das relações entre os diferentes entes federativos na tomada de decisão, ou seja, procura verificar como os arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória entre os entes federativos no Programa Água para Todos nas seguintes perspectivas:

2.1. **Normatização:** Nesta subcategoria procura-se identificar quem determina as regras formais que regem o programa, ou seja, qual ente federativo elabora as normas legais que institucionalizam o programa.

2.2. **Financiamento:** busca verificar como ocorre o financiamento do programa. Procura-se indagar quem financia a política (governo federal, estadual ou municipal) e qual o instrumento de financiamento utilizado (convênio, origem dos recursos – Tesouro, Fundo).

2.3. **Implementação:** procura verificar quem participa da implementação da política (governo federal, estadual ou municipal).

3. **Participação Social:**

Incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios ao longo do ciclo da política pública. Busca compreender como os diversos atores sociais são considerados no processo de formulação, implementação e monitoramento do Programa Água para Todos utilizando as seguintes indagações:

- 3.1. **Formulação:** Que atores sociais participam da formulação da política?
- 3.2. **Implementação:** Que atores sociais participam da implementação da política?
- 3.3. **Monitoramento:** Que atores sociais participam do monitoramento da política?

4. **Dimensão Territorial:**

Trata da relação das ações públicas com as peculiaridades do território no qual a política pública, no caso do Programa Água para Todos, está destinada a ser implementada.

4.1 - **Articulação Intermunicipal:** Procura verificar como a política lida com a dimensão territorial, incluindo a existência de instrumentos de planejamento e gestão numa escala intermunicipal.

4.2 - **Criação de instâncias de participação no território:** busca verificar se há espaços de participação territoriais previstos para serem criados na formulação da política.

4.3 - **Incorporação de instâncias de participação já existentes no território:** verifica se há formas de articulação com outras instâncias participativas já existentes (pré-existentes) nos territórios.

5. **Capacidades Relacionais:**

Alusiva ao processo de interação qualificada entre os múltiplos atores interessados (stakeholders) na execução do Programa Água para Todos. Está associada aos critérios de legitimidade, transparência e aprendizado social, sendo operacionalizada pelas seguintes subcategorias:

5.1 - **Diálogo com órgãos de controle:** procura verificar se houve efetivo diálogo com órgãos de controle e se ocorreram efeitos positivos no cumprimento de requisitos legais, permitindo maior transparência ao processo de implementação da política pública, além de representar oportunidades para que projetos sejam aperfeiçoados.

5.2 - **Articulação com entes subnacionais:** procura verificar como se deu o processo de articulação com os representantes dos entes subnacionais e de que forma esta articulação contribuiu, ou não, para a realização de uma gestão territorial mais acertada, canalizando as demandas e interesses dos atores dos territórios sob intervenção para que os empreendimentos deixem um legado de desenvolvimento local.

5.3 – **Relação com grupos sociais:** trata de investigar como se deu a relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais envolvidos no APT. Refere-se às habilidades das burocracias em mobilizar o apoio político e social para a realização dos objetivos estabelecidos e obter novas informações e conhecimentos para aumentar a qualidade e a

efetividade dos bens e serviços a serem oferecidos. Procura verificar se ocorreu, ou não, a construção de aprendizado social ao longo do processo de realização da política pública.

6. **Stakeholders:**

Diversos atores participam dos processos de formação e implementação de políticas públicas: indivíduos, grupos ou organizações que exercem influência direta ou indireta, em diferentes momentos. Dessa forma, esta categoria foi criada objetivando identificar nos relatos e nos discursos, os atores, assim como sua influência no processo de formulação e implementação do APT, a fim de compreender as dinâmicas e contribuições dos mesmos.

No quadro 4, a seguir, é apresentada a sistematização da forma como foi realizada a categorização analítica.

Quadro 4: Categorias de Análise

Categorias	Subcategorias	Aspectos a serem investigados	Fontes de Evidência	Referencial Teórico
1. INTERSETORIALIDADE	1.1 Formulação	Há integração na fase de formulação da política?	Documentos, Entrevistas, Notas Taquigráficas	Governança, Arranjos Institucionais: (Bryson et al., 2006); (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010); (Bronzo, 2007, 2010); (Bichir, 2011); (Cunill Grau, 2014); (Veiga e Bronzo, 2014); (Lotta e Favareto, 2016).
	1.2 Implementação	Há Integração na fase de implementação da política?		
	1.3 Monitoramento	Há Integração na fase de monitoramento da política?		
2. RELAÇÕES FEDERATIVAS	2.1 Normatização	Quem determina as regras / quem faz as leis? O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema?	Documentos, Entrevistas, Notas Taquigráficas	Teoria Institucional, Neoinstitucionalismo, Arranjos Institucionais: (Davis e North, 1971); (Wright, 1988); (North, 1991); (Thelen e Steinmo, 1992); (Hall e Taylor, 1996); (Immergut, 1998); (Pierson, 2004); (Abrucio, 2005); (Franzese e Abrucio, 2009); (Cavalcante, 2011); (Licio et al., 2011); (Arretche, 2012); (Lotta e Favareto, 2016); (Oliveira e Lotta, 2017); (Jaccoud, 2019).
	2.2 Financiamento	Como ocorre o financiamento da política? Quem financia a política? (gov. federal, estadual ou municipal?) Qual o instrumento de financiamento?		
	2.3 Implementação	Quem implementa a política? (gov. federal, estadual ou municipal?)		
3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	3.1 Formulação	Que atores sociais participam da formulação da política?	Documentos, Entrevistas, Notas Taquigráficas	Governança, Arranjos Institucionais, Capacidades Estatais: (Pires et al., 2011); (Abers e Keck, 2013); (Pires e Vaz, 2014); (Lotta e Favareto, 2016).
	3.2 Implementação	Que atores sociais participam da implementação da política?		
	3.3 Monitoramento	Que atores sociais participam do monitoramento da política?		
4. DIMENSÃO TERRITORIAL	4.1 Articulação Intermunicipal	Como a política lida com a dimensão territorial? Existência de instrumentos de planejamento e gestão numa escala intermunicipal.	Documentos, Entrevistas, Notas Taquigráficas	Governança, Arranjos Institucionais, Capacidades Estatais: (Mann, 1984, 1993, 2008); (Favareto, 2012); (Cingolani, 2013); (Lotta e Favareto, 2016); (Favareto e Lotta, 2017).
	4.2 Criação de instancias de participação no território	Há espaços de participação territoriais previstos na formulação da política?		
	4.3 Incorporação de instancias de participação já existentes no território	Há formas de articulação com outras instâncias participativas já existentes (pré-existent) nos territórios?		
5. CAPACIDADES RELACIONAIS	5.1 Diálogo com órgãos de controle	Transparência	Documentos, Entrevistas, Notas Taquigráficas	Governança e Capacidades Estatais: (Mann, 1993); (Grindle, 1996); (Evans, 1995, 2011); (Kjaer et al., 2002); (Gestel et al, 2012); (Cingolani, 2013); (Wu, Ramesh e Howlett, 2015); (Pires e Gomide, 2016); (Grin, et al, 2018); (Gomide e Pereira, 2018).
	5.2 Articulação com entes subnacionais	Legitimidade		
	5.3 Relação com grupos sociais	Legitimidade, Transparência, Aprendizado Social		
6. STAKEHOLDERS		Identificação de stakeholders envolvidos; identificar as relações entre os atores; analisar os stakeholders quanto ao potencial de ameaça, cooperação, indiferença ou ambiguidade na produção da política pública.	Documentos, Entrevistas, Notas Taquigráficas	Teoria de Stakeholders: (Freeman, 1984); (Savage et al, 1991); (Mitchell et al, 1997); (Gomes e Gomes, 2007); (Gomes, Liddle e Gomes, 2010).

Fonte: Elaboração própria

4 – ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados, analisados e discutidos os dados obtidos no trabalho de campo, cujo desenvolvimento obedece a delimitação adotada para a investigação relativa às abordagens teóricas da governança do setor público, de arranjos institucionais, de capacidades estatais, do neoinstitucionalismo e da teoria de stakeholders. Para tanto, são apresentados, analisados e discutidos os dados obtidos, à luz do referencial teórico apresentado no Capítulo 2 e conforme a metodologia descrita no Capítulo 3. A apresentação dos dados foi organizada de forma a responder a cada um dos objetivos específicos da pesquisa:

1. Descrever o processo de governança do Programa Água para Todos (APT), por meio da formação do arranjo institucional constituído para a implementação do Programa;
2. Analisar a trajetória das duas principais organizações parceiras e as respectivas políticas estruturantes, atuantes nos arranjos institucionais referentes ao APT;
3. Mapear os principais fatores que influenciam a construção de capacidade relacional do Estado na produção desta política pública intersetorial;
4. Identificar os stakeholders envolvidos e seu comportamento nos arranjos institucionais do programa analisado.

Conforme apresentado no capítulo 2, o institucionalismo histórico é uma vertente na qual procura-se observar e explicar as instituições tanto como um processo político, quanto temporal. Ou seja, ao mesmo tempo em que atores agem sobre as instituições, as suas decisões serão limitadas por instituições resultantes de outras conjunturas (temporal e de conflito entre os atores).

Desta forma, inicialmente, com a finalidade de atender aos objetivos da pesquisa, é apresentada uma contextualização histórica observando a trajetória da oferta de água nas áreas rurais do Semiárido, a fim de captar os fatores que influenciaram o processo de criação do Programa Água para Todos (APT) e entender como as principais questões, objetos de discussão, foram evoluindo ao longo do tempo.

4.1. Contexto histórico da oferta de água nas áreas rurais do Semiárido

A seca na região semiárida só passou a ser considerada como problema relevante no século XVIII, depois que se efetivou a penetração da população branca nos sertões, com o aumento da densidade demográfica e com a expansão da pecuária bovina. As secas passaram a

entrar de forma permanente nos relatos históricos enfatizando a calamidade da fome e acusando os prejuízos dos colonizadores e das fazendas de gado. Julgamentos superficiais sobre o fenômeno e interesses políticos locais conduziram à construção de explicações reducionistas dos problemas regionais como produtos de condições naturais adversas, do clima, da terra e de sua gente. A seca tornou-se vilã do drama nordestino (CASTRO, 2005; CARVALHO, 1988; SILVA, 2006; MAGALHÃES, 2016).

Na segunda metade do século XIX, quando as ocorrências de secas prolongadas colocaram em risco o povoamento e as atividades econômicas no sertão nordestino, tiveram início os estudos científicos sobre a questão. Predominou a tentativa de descobrir e explicar as causas naturais do fenômeno das secas no Nordeste. A visão parcial do Semiárido, como a região das secas, conduziu a adoção de soluções fragmentadas, cujo núcleo gerador é o combate à seca e aos seus efeitos (CARVALHO, 1988; SILVA, 2006; MAGALHÃES, 2016)

No final do século XIX e início do século XX, aumentou a pressão dos governos locais por socorro durante os períodos de estiagem através das ações emergenciais e das ações hídricas para armazenamento de água. A aceitação da tese da seca como problema nacional vem com a desastrosa seca de 1877 a 1879. Somente a partir deste período ocorreu um posicionamento inicial do governo central com a criação de uma Comissão Imperial que existiu por seis meses e deixou um relatório com algumas propostas, como: estradas de ferro (Sobral, Camocim e Icó Aracati); construção de um canal ligando o rio São Francisco ao rio Jaguaribe; construção de açudes em Quixadá, Acaraú e outros vales (CAMPOS, 2014).

Nesse contexto estavam dadas as condições para a institucionalização das propostas de combate aos efeitos da seca, com a instalação da “Comissão de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas”, em 1904, e depois com a criação da “Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas”. Alguns anos depois, com a Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS), órgão governamental criado em 1909, que deu origem ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) consolidou-se a política hidráulica para o combate à seca e seus efeitos (CARVALHO, 1988; SILVA, 2006; BURSZTYN, 2008; MAGALHÃES, 2016).

4.1.1. O paradigma do combate à seca

A lógica de combate à seca caracteriza-se pela concentração do acesso à água, por tentativas de controle da natureza, pela realização de grandes obras hídricas, pelo uso de tecnologias desenvolvidas em outros lugares, nem sempre apropriadas para o semiárido, e pelo beneficiamento de pequenas minorias formadas por elites políticas e grupos econômicos. Esta

lógica está presente na maioria das ações governamentais implementadas na região, o que gerou um padrão de distribuição de água desigual, privilegiando alguns grupos em detrimento de outros. De modo que populações rurais difusas em situação de vulnerabilidade, isto é, aquelas que vivem em áreas rurais afastadas e que geralmente sobrevivem da agricultura familiar, foram historicamente preteridas (CAMPOS, 2012; CARVALHO, 2014; PEREIRA, 2016).

O principal elemento da lógica do combate à seca parte do pressuposto de que o principal problema do semiárido é a falta de água e, portanto, a solução seria o seu acúmulo. Este entendimento baseia-se na suposição de que é possível modificar as condições da região exclusivamente por meio de obras hídricas como barragens, açudes, poços e perímetros irrigados, e, assim, combater a seca. (CARVALHO, 2012; CAMPOS, 2012; PEREIRA, 2016).

A institucionalização da visão paradigmática do combate à seca no Estado brasileiro se deu por meio da criação de órgãos como o IOCS em 1909 e, no seu sucedâneo, o DNOCS em 1945. Nesta ocasião predominava a “solução hidráulica” na qual partia-se do pressuposto de que a seca é uma anormalidade que deve ser combatida, sobretudo com o acúmulo de águas. Foram realizadas várias obras hídricas como estratégia central para lidar com a seca. No entanto, essas obras concentraram o acesso à água e beneficiaram sobremaneira a elite algodoeira-pecuarista nos estados nordestinos (OLIVEIRA, 1977; FURTADO, 2014).

A distribuição de água era desigual e concentrada. As populações rurais empobrecidas, que mais sofriam com a falta de água, eram preteridas. As águas eram concentradas nos latifúndios para garantir a manutenção dos rebanhos de gado, uma das principais atividades econômicas dos sertões juntamente com o cultivo de algodão. Eram frequentes os casos de corrupção em que recursos eram liberados mais de uma vez para construir açudes em locais onde já haviam sido construídos, com apropriação indevida de dinheiro público pelos latifundiários (OLIVEIRA, 1977; CARVALHO, 1988; CAMPOS, 2012).

Nos períodos de secas prolongadas, tendo como caso notório a seca de 1958, a apropriação indevida de recursos públicos se tornava ainda mais acentuada. Aproveitando-se da miséria dos flagelados e retirantes, a corrupção se revelava nas listas de trabalhadores “fantasmas” das frentes de emergência (ou frentes de trabalho do DNOCS), nas estradas que iam de nenhum lugar para lugar nenhum, nos “barracões” dos empreiteiros, nas obras (açudes, estradas, poços) nas fazendas dos amigos, dos chefes políticos, dos “coronéis” e seus vassalos, dos grandes fazendeiros e comerciantes do Nordeste semiárido. Esta situação se constituiu no que ficou conhecido como “indústria da seca”. O termo se caracteriza como o uso político da seca e seus efeitos por elites políticas e econômicas do semiárido para proveito próprio, seja pela apropriação direta de recursos públicos, seja pelo uso clientelista de fornecimento de água

por caminhões-pipa, ou ainda por seu uso para compra de votos. Era a estrutura do latifúndio, do coronelato, da oligarquia agrária nordestina que capturou o DNOCS, além de outros órgãos, e que se utilizou dos recursos para as “emergências” como uma forma de enriquecimento e de reforço do seu poder político (CALLADO, 1960; HIRSCHMAN, 1965; OLIVEIRA, 1977, 1980; TAVARES et al. 1998; PORFIRIO, 2007; CARVALHO, 2014; FURTADO, 2014; PEREIRA, 2016).

As ações governamentais de combate à seca passaram a ser questionadas à medida que problemas como fome, pobreza, desordens e migração persistiam, apesar dos esforços de reter águas por meio da solução hidráulica. O entendimento de que a seca era a única causa da fome e do subdesenvolvimento da região passou a ser questionado. Outros fatores como a concentração fundiária e a má aplicação de recursos públicos colocavam em cheque a estratégia de combate à seca (CASTRO, 2005; FURTADO, 2014).

No ano 1958 aconteceu uma das secas mais intensas da história climática do Nordeste. Nessa época, a região já dispunha de uma razoável rede de açudes, estradas e de suprimento elétrico e um aparato institucional significativo com os órgãos criados ainda nos governos anteriores, como o DNOCS em 1945, o Banco do Nordeste (BNB) em 1952, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) em 1948 e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) em 1945. Mesmo com maior arcabouço institucional as ações de combate à seca foram ineficientes e muito criticadas. A insatisfação com as ações do governo federal no enfrentamento da seca, por intermédio principalmente do DNOCS, contribuiu para a derrota nas eleições para governadores nos estados de Pernambuco e Bahia, os dois principais estados da região, que em 1958 viram ser eleitos nomes da União Democrática Nacional (UDN), adversária política do Partido Social Democrático (PSD) e, em consequência, do governo federal na época (OLIVEIRA, 1980; FURTADO, 2014).

As elites agrárias, políticas e intelectuais, Igreja Católica, sindicatos e Ligas Camponesas exerceram pressão sobre o governo de Juscelino Kubitschek. Movimentos de forças sociais e políticas demonstravam sua preocupação com a situação: tanto a Igreja do Nordeste, sob a liderança ostensiva do então bispo-auxiliar de Natal, dom Eugênio de Araújo Sales, e dom Hélder Câmara, então arcebispo-auxiliar do Rio de Janeiro, mas já muito atuante no Nordeste, onde já havia promovido e participado do I Encontro de Bispos do Nordeste, em 1956, em Campina Grande, Paraíba; assim como o movimento social das ligas camponesas em Pernambuco, cuja liderança foi abraçada pelo deputado Francisco Julião (OLIVEIRA, 1980; PORFIRIO, 2007; FURTADO, 2014).

De acordo com Carvalho (2014), a situação levava a crer que o Presidente Kubitschek aumentava gradativamente sua preocupação com a solução dos problemas na área, também a partir das informações do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) criado em 1956. Conforme Albert Hirschman (1965, p. 89), em 1958, o clamor público sobre as malversações de recursos públicos e o revés eleitoral sofrido fizeram com que o Presidente Kubitschek enviasse um membro de sua casa militar, o Coronel Orlando Ramagem, numa missão confidencial ao Nordeste. Em seu relatório, concluído em novembro de 1958, mantido como documento confidencial por Kubitschek, mas dado a público pelo Presidente Jânio Quadros em fevereiro de 1961 (reportagem do jornal Correio da Manhã – RJ - de 11 de fevereiro de 1961), o coronel apresentou um quadro sombrio e alarmante de desintegração econômica e social, e diz ter se evocado particularmente os perigos potenciais para a unidade política do Brasil. Francisco de Oliveira (1980) e Carvalho (2014) também mencionam o Relatório Ramagem sobre a seca de 1958 e os escândalos da “indústria das secas”, no qual destaca que a corrupção se manifestava nas listas de trabalhadores “fantasmas” das frentes de trabalho do DNOCS, nas estradas inacabadas, nos “barracões” dos empreiteiros, nas obras (açudes, estradas, poços) nas fazendas dos chefes políticos da região e nas mãos de fornecedores inescrupulosos de alimentos e sementes (HIRSCHMAN, 1965; OLIVEIRA, 1980; CARVALHO, 2014).

A atmosfera de crise provocada pela incidência da seca, a derrota eleitoral e o descrédito do DNOCS fizeram com que o governo federal encarasse um redirecionamento nas suas políticas para a região (HIRSCHMAN, 1965; OLIVEIRA, 1980; CARVALHO, 2014; FURTADO, 2014; CAMPOS, 2014).

Buscou-se então repensar as políticas públicas contra as secas. Em janeiro de 1959, o presidente Juscelino Kubitschek solicitou a Celso Furtado que elaborasse um diagnóstico dos problemas do Nordeste e propusesse uma política de desenvolvimento regional. Celso Furtado elaborou o documento intitulado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”. Baseado na proposta de Furtado, em fevereiro de 1959, o governo federal lançou a “Operação Nordeste”, uma política de desenvolvimento para a região. Em abril de 1959 foi instalado formalmente o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) - criado por Decreto no mês anterior - no Seminário de Desenvolvimento do Nordeste, realizado na cidade pernambucana de Garanhuns com a presença do próprio presidente Juscelino. O Codeno esteve sob direção de Celso Furtado, que ficou responsável por implementar a nova política até que a lei de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) fosse aprovada

pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 1959 (HIRSCHMAN, 1965; OLIVEIRA, 1980; CARVALHO, 2014; FURTADO, 2014; PEREIRA, 2016).

Na ocasião, a criação da Sudene foi a resposta institucional que se propôs a questionar a lógica do combate à seca e seus efeitos, representando uma inflexão na busca do planejamento e desenvolvimento econômico da região levando em consideração as causas sociais e econômicas da situação de subdesenvolvimento. A Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, de criação da Sudene, dispunha como finalidades e funções da superintendência: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor, e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (OLIVEIRA, 1980).

A Sudene foi criada diretamente subordinada à Presidência da República, quase constituindo-se num verdadeiro Ministério do Nordeste. Sua estruturação foi inovadora na sistemática político-administrativa nacional. A inovação fundamental diz respeito ao conselho deliberativo (CONDEL), com a participação dos estados, ao lado dos organismos federais específicos do próprio Nordeste — a própria Sudene, o DNOCS, o Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão do Vale do São Francisco —, dos ministérios civis da União, do Banco do Brasil, e do Estado-Maior das Forças Armadas (OLIVEIRA, 1980, CARVALHO, 1988).

O instrumento através do qual a Sudene proporia, orientaria e coordenaria o programa de desenvolvimento do Nordeste era o seu Plano Diretor, com apresentação obrigatória ao Congresso Nacional, através da Presidência da República. Aqui ocorreu uma inovação na sistemática político-administrativa brasileira da época, pois pela primeira vez um instrumento de planejamento era formalizado a esse nível; se, de um lado, a ação da autarquia se submetia ao crivo do Congresso Nacional, de outro lado, a aprovação de seus planos pelo Parlamento lhe conferia uma legitimação política que nenhuma outra agência estatal possuía, o que inegavelmente expressa bem a passagem dos assuntos relativos ao Nordeste ao primeiro plano dos problemas políticos nacionais (OLIVEIRA, 1980).

A criação da Sudene representou o início da transição entre os dois paradigmas, o do combate à seca e o da convivência com o semiárido. O órgão tentou implementar seus planos, mas enfrentou várias resistências das elites nordestinas que temiam perder privilégios. A maioria dos parlamentares nordestinos fez forte oposição à Superintendência, pois sua política de desenvolvimento econômico afetava os interesses das elites algodoeira-pecuarista e os da

açucareira (OLIVEIRA, 1977). Embora a Sudene questionasse as ações de combate à seca e aos seus efeitos, elas continuaram a ser implementadas. Não ocorreram mudanças significativas com relação à distribuição de água; o padrão de concentração do acesso à terra e à água permaneceu (SILVA, 2006; PEREIRA, 2016).

Todavia, a força política e administrativa da Sudene, que se deteriorava, sofreu ainda grandes modificações. Depois do movimento militar de 1964, a Sudene foi incorporada ao Ministério do Interior, (antecessor do Ministério da Integração Nacional) perdendo seu antigo estatuto de quase ministério. Concomitantemente, com um grau maior de centralização das decisões em Brasília, houve uma notória perda de autonomia da Sudene, de par com a queda da importância que o planejamento regional havia tido anteriormente (OLIVEIRA, 1980). Com o golpe militar de 1964, a Sudene ficou submetida às diretrizes da política de integração nacional implementada pelos governos militares. Na ditadura, reforçaram-se as alianças das oligarquias rurais com o Estado. As ações de combate à seca e aos seus efeitos continuaram mediante a concessão de privilégios aos grandes proprietários de terra, mas sob a tônica da modernização econômica conservadora por meio de grandes projetos de irrigação, com destaque para o pólo Petrolina-Juazeiro (CARVALHO, 1988; BURSZTYN, 2008).

Com o fim da ditadura militar e início da redemocratização, ocorreram mudanças em relação aos períodos anteriores em termos de diálogo e de elaboração de soluções, assim como de ações efetivamente implementadas, porém, velhas práticas continuaram. Os governos pós-ditadura continuaram reproduzindo antigos procedimentos de combate à seca, privilegiando elites políticas e econômicas, apesar de algumas mudanças como a maior porosidade do Estado à sociedade civil após a redemocratização. Os principais avanços desse período foram fruto de ações da sociedade civil seja por meio da participação na formulação e implementação de programas, como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) - depois transformado em Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) -, o Programa São Vicente e o Projeto Áridas, seja nas ações de pressão como aquelas realizadas pelo movimento sindical que resultaram na mudança do formato das ações emergenciais. Ações dessa natureza se intensificaram no final da década de 1990 (VIEIRA, 2000; SILVA, 2006; PEREIRA, 2016).

4.1.2. A alternativa da lógica de convivência com o Semiárido e o Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC

Desde os primórdios da constituição do território brasileiro existem registros que narram a incidência da seca e os problemas dela decorrentes, como desnutrição, pobreza extrema, alta mortalidade infantil, baixa expectativa de vida, êxodo rural e baixos índices de desenvolvimento socioeconômico. Com o intuito de amenizar as condições de miséria oriundas da escassez ou falta de água, os governos, historicamente, vêm implantando ações no semiárido. Focando na estratégia de combate à seca, como se fosse possível acabar com o fenômeno, realizam ações muitas vezes clientelistas, que mantêm as famílias dependentes de estruturas políticas arcaicas e de pessoas com poder econômico na região, fomentando, ao contrário do esperado, a indústria da seca (CARVALHO, 2014; BRASIL, 2015; MAGALHÃES, 2016).

Na última década, entretanto, a sociedade civil e o governo têm construído um novo paradigma de relacionamento com a seca, não a tratando como um fenômeno a ser combatido, mas, sim, como um evento com o qual é possível conviver. Esse novo princípio de convivência com a seca foi paulatinamente corroborado por estudos que demonstraram que o problema principal da seca e da estiagem no semiárido brasileiro não se referia à falta de água plena, mas sim à irregular distribuição hídrica durante as estações e ao longo dos anos.

A lógica de convivência com o semiárido caracteriza-se pela descentralização do acesso à água, por soluções locais, experimentações, adaptações e pelo uso de tecnologias apropriadas ao bioma caatinga. Um de seus princípios centrais refere-se à cultura do estoque de água de chuva, de sementes e de alimentos para pessoas e animais. Esta lógica propõe o acesso equitativo à água, a preservação dos recursos naturais, o fortalecimento da agricultura familiar e o estímulo à agricultura agroecológica. Ela parte do reconhecimento de que não é possível controlar as condições climáticas, a quantidade de chuvas e outras características naturais do semiárido, mas é possível se adaptar, experimentar, testar tecnologias, combiná-las e trabalhar continuamente em busca de melhorias, respeitando e cuidando dos recursos naturais. A lógica de convivência foi desenvolvida a partir de práticas cotidianas de diversos atores da sociedade civil - como a Rede Projeto Tecnologias Alternativas (PTA) - e de setores de um órgão de pesquisa estatal, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em busca da melhoria das condições de vida das populações do semiárido (EMBRAPA, 1982, 2000; CARVALHO, 2014; PEREIRA, 2016).

A partir do final da década de 1990, esta lógica ganhou visibilidade e começou a ser amplamente disseminada quando organizações da sociedade civil elaboraram propostas de intervenção no semiárido, cujo foco era possibilitar o acesso à água para consumo humano durante períodos de estiagem ou seca. Em novembro de 1999, na cidade do Recife, durante encontro paralelo à III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (COP3), um conjunto de organizações da sociedade civil elaborou o documento intitulado “Declaração do Semiárido”, estabelecendo uma série de compromissos e ações pela sustentabilidade da vida no semiárido. O processo culminou com a criação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e a elaboração de uma proposta com vistas a garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do semiárido por meio do armazenamento da água de chuva (BRASIL, 2006; PASSADOR; PASSADOR, 2010).

O modelo desenhado para a proposta previa a utilização de uma tecnologia social⁸ de baixo custo e alto potencial de replicação para o armazenamento de água das chuvas: as cisternas de placa. As cisternas de placa são reservatórios com capacidade para armazenar 16 mil litros de água, conectados ao telhado da casa por meio de um sistema de calhas. Quando chove, a água captada do telhado se acumula na cisterna. Quando está cheia, a cisterna garante o abastecimento de água própria para o consumo humano para uma família de até cinco pessoas, por um período de até oito meses (BRASIL, 2013b; 2015

A experiência prévia de utilização de cisternas para captação de água de chuva por iniciativa familiar e comunitária, com apoio de organizações de base, criou uma referência que inspirou outras experiências semelhantes e embasou a ASA na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC).

Em 2001, a ASA instituiu, junto com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), um projeto-piloto em que 500 cisternas foram construídas. Na sequência, firmaram uma parceria com a Agência Nacional de Águas (ANA), que financiou a construção de mais doze mil cisternas. O ano de 2003 marcou uma nova etapa do P1MC, que passa a ser inserido dentro da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal, sendo uma das ações do Programa Fome Zero. Naquele momento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

⁸ Para o caso das cisternas, de acordo com o Decreto nº 8.038/2013, artigo 1º, parágrafo único, inciso IV, o conceito de tecnologia social de acesso à água consiste em um “conjunto de técnicas e métodos aplicados para captação, uso e gestão da água, desenvolvidos a partir da interação entre conhecimento local e técnico, apropriados e implementados com a participação da comunidade” (BRASIL, 2013b).

à Fome (MDS) passou a apoiar financeiramente o P1MC, por meio de uma parceria realizada com a ASA (BRASIL, 2006).

Aprofundando a agenda, entre os anos de 2004 e 2006, o MDS passa a celebrar convênios com os estados para a implantação de cisternas, dando uma nova dinâmica institucional ao Programa. Em 2005, o Ministério da Integração Nacional (MI) também passa a liberar recursos para a formalização de convênios. A partir de 2007, o MDS celebra convênios diretamente com municípios por meio de seleção realizada através de editais públicos. Nesse mesmo ano, formaliza novo termo de parceria com a ASA que, além das cisternas para armazenamento de água para consumo humano, prevê a instalação de tecnologias de aproveitamento hídrico para a produção de alimentos e criação de animais (BRASIL, 2014; 2015).

Ainda em 2007, o MDS firma parceria com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), empresa pública vinculada ao MI, para implantação de projeto-piloto de construção de equipamentos de armazenamento de água para produção. No ano seguinte, o MDS formaliza convênio com o estado da Bahia para a construção das primeiras cisternas em escolas públicas da zona rural. Também em 2008, o MI e o MDS instauram acordo visando à universalização do atendimento com cisternas às famílias rurais dos municípios componentes da calha do rio São Francisco (BRASIL, 2014; 2015).

Destaque-se que o artigo 68 do Decreto 7.217/2010, que regulamenta a Lei de Saneamento nº 11.445/2007, estabeleceu que a União apoiará, preferencialmente, no semiárido brasileiro, a população rural dispersa e de pequenos núcleos urbanos isolados, por meio de medidas ligadas à contenção, reserva e utilização de águas pluviais para consumo humano, especialmente a implantação de cisternas (BRASIL, 2014; 2015).

Assim, é possível notar que com esse percurso o desenho institucional de um programa de instalação de cisternas para populações em situação de risco hídrico é delineado considerando alguns pressupostos: atendimento prioritário da zona rural do semiárido brasileiro; formalização de convênios e parcerias com unidades da federação – governo federal, estados, municípios - e organizações da sociedade civil; utilização de editais públicos; condução de parcerias intersetoriais – em termos de objetivos e disponibilização de recursos orçamentários –; dentre outros (BRASIL, 2014; 2015).

O resultado desse empreendimento inicial foi a construção de mais de 329.569 cisternas para armazenamento de água para consumo humano nas áreas rurais do semiárido brasileiro, além de mais de sete mil tecnologias para a produção de alimentos e criação de animais, até

2010, fato que estabeleceria os marcos para o desenvolvimento e a implantação do Programa Água para Todos, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (BSM), a partir de 2011 (BRASIL, 2014; 2015).

4.1.3. O Programa Água para Todos no contexto do Plano Brasil Sem Miséria

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Tem como objetivos: a) elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; b) ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e c) propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. Os eixos de atuação do BSM, portanto são, conforme o artigo 5º: I - garantia de renda; II - acesso a serviços públicos; e III - inclusão produtiva (BRASIL, 2011a).

Figura 6: Fluxograma dos Eixos de Atuação do BSM.



Fonte – Sesepe / MDS (Brasil, 2014)

O BSM se propôs a ser um aprofundamento das medidas já desenvolvidas nos anos anteriores para combate à pobreza e para o desenvolvimento social do país. O plano estrutura cerca de 100 ações agregadas em três eixos – Garantia de Renda, Acesso a Serviços Públicos e Inclusão Produtiva, conforme a Figura 6.

A oferta dessas ações busca contemplar de forma conjunta uma população cuja renda familiar é de até R\$ 70,00 (setenta reais) por mês (o que abrangia um contingente de mais de 16 milhões de brasileiros, conforme o Censo 2010 do IBGE) valor reajustado, em 2014, para R\$ 77,00. Embora a maioria dos programas vinculados ao BSM já existissem anteriormente, a inovação do plano foi unir esses programas em uma estratégia maior, dando a eles prioridade no processo de monitoramento constante, a fim de atingir a meta colocada pela Presidência da República de erradicar a extrema pobreza até 2014 (BRASIL, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016).

O Programa Água para Todos (APT) se insere no âmbito do Plano Brasil sem Miséria como uma das ações necessárias para combater a miséria e promover o desenvolvimento social, sobretudo no semiárido brasileiro, passando de uma perspectiva de segurança alimentar para uma perspectiva mais ampla de superação da extrema pobreza e de inclusão produtiva da população rural. O programa situa-se em um dos três eixos de atuação do BSM, o da inclusão produtiva, mais especificamente relacionada à área rural (CAMPOS et al., 2014).

No início de 2011, com o Plano Brasil sem Miséria, foi formado um grupo incluindo MDS, MI, MMA e Funasa/MS para discutir e elaborar uma proposta de ação conjunta que viabilizasse a universalização do acesso à água no meio rural. Dessa articulação nasceu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (APT), reunindo diferentes arranjos e tecnologias com o objetivo comum de levar água para as famílias que ainda viviam sem acesso à água de qualidade.

O Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS. Tem por finalidade promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011b).

São várias as tecnologias de oferta de água utilizadas pelo Programa, as quais podem ser divididas em dois tipos principais, conforme descrito nos anexos 1 e 2. O primeiro refere-se as tecnologias de acesso à água para consumo humano (primeira água), que garantem água para beber, cozinhar e para a higiene pessoal (anexo 1). Uma das principais tecnologias implantadas para ampliar o acesso à água para consumo humano são os sistemas de captação de armazenamento de água de chuva, as cisternas⁹. Também são implementadas algumas tecnologias coletivas como sistemas coletivos de abastecimento, poços, sistemas simplificados e dessalinizadores. As cisternas podem ser de placa ou de polietileno¹⁰.

O segundo grupo de tecnologias trata da oferta de água para produção (segunda água) que possibilita a produção de alimentos e a criação de animais, podendo ser consumidos e gerar excedentes a serem comercializados, propiciando renda e melhoria da segurança alimentar e

⁹ A cisterna é um tipo de reservatório de água cilíndrico, coberto, que permite a captação e o armazenamento da água da chuva que escoar dos telhados das casas. Tem capacidade para armazenar 16 mil litros de água, o suficiente para atender uma família de cinco pessoas num período de estiagem de até oito meses. O reservatório, fechado, é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e dejetos trazidos pelas enxurradas.

¹⁰ No Programa Água para Todos há dois tipos principais de cisternas para consumo humano: a cisterna de placa, feita de placas de concreto fabricadas no local de construção, e a cisterna de polietileno, um tipo de plástico resistente e que suporta altas temperaturas, além de ser leve e atóxico.

nutricional (anexo 2). No caso de água para produção, são mais de 11 tipos de tecnologias possíveis¹¹.

O Programa Água para Todos procurou adotar cunho estruturante, de maneira a permitir maior resiliência diante da existência de situações de emergência ou calamidade, buscando aumentar o estoque hídrico para toda a zona rural do semiárido de uma forma descentralizada e acessível, representando maior segurança para o enfrentamento de intempéries ou eventuais irregularidades, mudando a vida das famílias de uma forma significativa e propiciando melhores condições para a convivência com o semiárido (BRASIL, 2015).

A etapa inicial para buscar a universalização foi identificar a demanda por cisternas de consumo no semiárido. Essa estimativa partiu da intersecção de três variáveis para a definição do público-alvo prioritário do Programa Água para Todos, a ser identificado no Cadastro Único: a) ser domiciliado em município do semiárido; b) ser domiciliado na zona rural do município; e c) não possuir acesso à rede pública de abastecimento de água.

Em 2011, foi estimado com base em informações do Cadastro Único, que seriam necessárias mais 750 mil cisternas para atingir a universalização. O Água para Todos significou a ampliação das parcerias, das tecnologias e dos recursos envolvidos nessa ação. Vale o registro que até 2010, cerca de 330 mil cisternas de placas de água de consumo haviam sido construídas pelo governo federal, em parceria com organizações sociais, estados e municípios.

Desta forma, para o período de 2011 a 2014, o Água para Todos estabeleceu como meta a entrega de 750 mil cisternas de água para consumo humano e de 76 mil tecnologias de água para produção. A entrega de sistemas coletivos de abastecimento, dessalinizadores e poços também foi prevista. Essa meta, naquele momento, representava um enorme desafio, visto que a estimativa de atendimento em quatro anos requereria dobrar as entregas de cisternas realizadas nos oito anos anteriores (cerca de 330 mil cisternas entre 2003 a 2010).

Para a execução integral da meta de cisternas, foi necessário pensar uma solução inovadora construída com todos os órgãos do governo federal envolvidos com a pauta da água, unindo diferentes opções tecnológicas e diferentes experiências em torno de um objetivo comum: levar água para as famílias no menor tempo possível. Assim, o Programa é concretizado por diversos parceiros.

¹¹ São diversas tecnologias apoiadas, sendo a mais comum a cisterna de 52 mil litros, cuja água de chuva armazenada no reservatório pode ser captada a partir de uma área concretada próxima, ou do próprio solo, a partir de um leito de enxurrada. O reservatório atende principalmente a produção familiar de quintal, principalmente hortaliças e fruteiras, e a criação de pequenos animais. Entre outras tecnologias apoiadas, estão a barragem subterrânea, pequenas barragens, o barreiro trincheira e tanques de pedra.

Entre os parceiros no governo federal, as instituições e os atores envolvidos na execução do Programa Água para Todos são os seguintes órgãos da administração direta, além da cooperação de suas organizações vinculadas da administração indireta, do qual se destacam: 1) Ministério da Integração Nacional (MI); 2) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 3) Ministério do Meio Ambiente (MMA); 4) Ministério das Cidades (MCidades); 5) Ministério da Saúde/Funasa.

A gestão do Programa ficou a cargo de seu Comitê Gestor, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Mesmo que o MI tenha sido o responsável pela coordenação do comitê gestor do programa, vale notar que a coordenação de fato coube ao MDS, na medida em que a coordenação geral do Plano Brasil Sem Miséria coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome juntamente com a Casa Civil da Presidência da República. No território, as cisternas são implementadas por ONGs, como as vinculadas à ASA, pelos estados, municípios e empresas privadas, por meio de diversos instrumentos contratuais, como convênios, termos de parceria e contratos estabelecidos por meio de licitação.

Embora o Programa tenha cunho nacional, sua prioridade é o atendimento à população rural, inscrita no Cadastro Único, em situação de vulnerabilidade hídrica no semiárido brasileiro e entorno. O Semiárido brasileiro abrange uma área de 1.128.697 km² e reúne uma população de cerca de 27 milhões de pessoas vivendo em 1.262 municípios de dez estados das Regiões Nordeste e Sudeste (norte de MG) do país, conforme mapas representados nas figuras 7 e 8. Os estados que fazem parte da atual composição do Semiárido são: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, e Minas Gerais. Os critérios para delimitação do Semiárido foram a precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; o índice de Aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50 e; o percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano. A competência para fixar critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido foi dada ao Conselho Deliberativo – CONDEL, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, que o fez por meio das Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107, de 27 de julho de 2017 e de nº 115, de 23 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017a; 2017b).

Figura 7: Área prioritária de atuação do APT - Semiárido



Fonte: Elaboração: FGV DAPP (2018)

Figura 8: Delimitação do Semiárido

Fonte: Elaboração: IBGE / Sudene (2017)

Como será abordado na seção seguinte os arranjos de implementação variam de acordo com o executor, sendo que cada parceiro atua de forma autônoma, conforme análise na subseção 4.2.3. Devido as diferentes formas de atuação, tornou-se necessário a formatação de uma estrutura de governança para trazer maior coesão à ação dos parceiros. Esta proposição de arranjo institucional é analisada nas subseções 4.2.1 e 4.2.2.

4.2. Governança e Arranjos institucionais no Programa Água para Todos

Para melhor entendimento da governança e do arranjo institucional envolvido na gestão do APT é necessário que se compreenda o processo de formação dos arranjos relacionados ao Plano Brasil Sem Miséria.

A construção do Brasil sem Miséria partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir da Constituição Federal de 1988 dando continuidade às experiências bem-sucedidas e buscando aperfeiçoá-las. Foi o caso do Programa Bolsa Família, e das ações de acesso à água e energia, dentre outras. As preocupações com a continuidade das políticas de transferência de renda e a articulação com outras ações voltadas aos mais pobres como forma de superar a pobreza no país, consistiram em uma das prioridades do Programa de Governo de 2011 a 2014 (FONSECA, 2011; BAUER et al., 2012; CAMPELLO; MELLO, 2014).

A constatação de que a pobreza se manifesta de múltiplas formas indica que além de insuficiência de renda, as pessoas em situação de extrema pobreza, em geral, também padecem de insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário a água, energia elétrica, serviços de saúde, moradia, entre outras privações (FONSECA, 2011).

Para fazer frente ao objetivo de superar a extrema pobreza, entendida como um fenômeno de natureza multidimensional e multifacetada, a ação intersetorial do Estado era, portanto, um imperativo. Por isso o Plano Brasil sem Miséria envolveu uma grande quantidade de parceiros, de vários setores. Ao todo foram 22 ministérios, além de muitos outros órgãos e entidades da administração direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor. Dadas a dimensão territorial do país, as grandes diferenças entre as regiões, a diversidade da população e a distribuição de competências entre os entes da União, um esforço da amplitude do Brasil sem Miséria não teria possibilidade de acontecer sem contar com uma grande articulação federativa, que teve o engajamento dos 26 estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros (COSTA; FALCÃO, 2014).

4.2.1. O arranjo institucional no Plano Brasil Sem Miséria

Participaram do Plano Brasil Sem Miséria 22 ministérios: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (MDS, coordenador do Plano); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM); Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

Entre os órgãos e entidades da administração direta e indireta, do setor privado e do terceiro setor parceiros do Plano Brasil sem Miséria, figuram: Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee), Banco da Amazônia (BASA), Banco do Brasil, Banco Mundial, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal, Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Centrais Elétricas do Norte do Brasil SA (Eletronorte), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Fundação Banco do Brasil (FBB), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério das Comunicações, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Petrobras, World without Poverty (WWP), entidades públicas, privadas e do terceiro setor prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural, empresas privadas da área de construção civil e de vários outros setores que vêm contratando egressos do Pronatec Brasil sem Miséria e empresas do setor varejista de alimentos que vêm comprando produtos da agricultura familiar. A Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), que congrega diversas organizações da sociedade civil na construção de cisternas do Programa Água para Todos é um dos melhores exemplos de participação de entidades do terceiro setor no Plano Brasil sem

Miséria (COSTA; FALCÃO, 2014). A ASA é uma rede formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas – sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONG's, Oscip (ASA, 2018).

Para viabilizar a articulação intersetorial foi necessário o desenho de uma estrutura de governança do BSM. Três instâncias interministeriais compõem a estrutura de governança do Plano Brasil sem Miséria: Comitê Gestor Nacional, Comitê Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento.

No artigo 6º do decreto de sua criação estão estabelecidos os mecanismos de coordenação e articulação do BSM, sob a denominação de “instâncias para a gestão do Plano Brasil Sem Miséria”, assim definidos:

I - Comitê Gestor Nacional, composto pelos titulares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará; da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Fazenda; e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

II - Grupo Executivo, formado pelos Secretários-Executivos dos órgãos que participam do Comitê Gestor Nacional; e

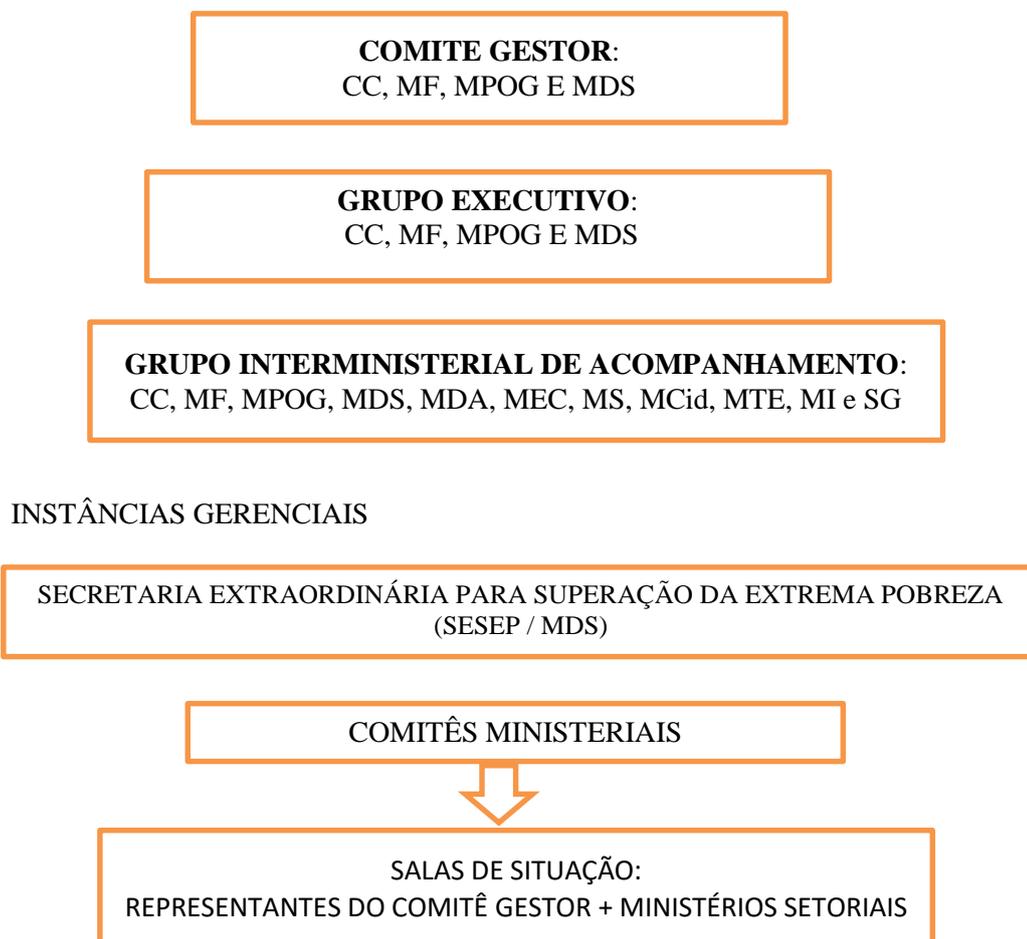
III - Grupo Interministerial de Acompanhamento, composto por técnicos indicados pelos órgãos já mencionados, mas também dos seguintes: Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; e Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2011a).

As competências das instâncias para a gestão do BSM estão definidas nos artigos 7º, 8º e 9º respectivamente. Compete ao **Comitê Gestor Nacional**, instância de caráter deliberativo, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano. Ao **Grupo Executivo** cabe assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano. Quanto ao **Grupo Interministerial de Acompanhamento** cabe o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do BSM, tendo ainda a incumbência de prestar informações ao Grupo Executivo e ao Comitê Gestor Nacional sobre as políticas, programas e ações, suas respectivas dotações orçamentárias e os resultados de execução, identificando os recursos a serem alocados no Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2011a). Na figura 9 apresenta-se um organograma do arranjo institucional do BSM.

Figura 9: Organograma do Arranjo Institucional no BSM

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

INSTÂNCIAS DECISÓRIAS



Fonte – Elaboração própria com base em Seseq / MDS (Brasil, 2014)

Criada juntamente com o Plano Brasil Sem Miséria, a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP, foi a estrutura do MDS responsável pelas atividades relativas à coordenação da estratégia de superação da extrema pobreza, desempenhando suas tarefas em articulação com os diversos parceiros do Plano. (COSTA; FALCÃO, 2014).

Dentro do processo de coordenação, a SESEP/MDS também teve como papel a agregação e a análise dos orçamentos apresentados para cada ação dos órgãos parceiros dentro do Plano Brasil sem Miséria. Essas ações receberam uma marcação que as identifica como pertencentes ao BSM, facilitando o monitoramento e a geração de relatórios de execução orçamentária do Plano. A Secretaria de Orçamento Federal passou a consultar a Seseq/MDS,

solicitando sua posição em relação às ações vinculadas ao plano de todos os Ministérios participantes. A atuação da Seseop foi no sentido de compreender as demandas por recursos dos parceiros, dialogar dentro de uma perspectiva de metas a serem alcançadas no BSM e viabilizar a execução das ações no tempo previsto.

O arranjo institucional estruturado para o funcionamento do BSM foi importante para as atividades de articulação no âmbito do Programa Água para Todos. O APT consistiu em uma das ações prioritárias do BSM que utilizou a estrutura de seu arranjo institucional para o monitoramento do APT por intermédio principalmente das salas de situação, de forma a trazer ajustes para acelerar a implementação e buscar maior coesão à ação dos parceiros.

4.2.2. O arranjo institucional no Programa Água para Todos (APT)

O Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, estabelece formalmente mecanismos de coordenação e articulação por meio de um Comitê Gestor e de um Comitê Operacional (BRASIL, 2011b).

O **Comitê Gestor** é composto pelos representantes dos seguintes Ministérios: I - Ministério da Integração Nacional, pelo titular da Secretaria de Desenvolvimento Regional, que o coordenará; II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo titular da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; III - Ministério das Cidades, pelo titular da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; IV - Ministério do Meio Ambiente, pelo titular da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; V - Ministério da Saúde, pelo presidente da Fundação Nacional de Saúde; VI - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag, conforme indicação de titular; e VII - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar -Fetraf-Brasil/CUT, conforme indicação de seu titular. Tem por finalidade: a) coordenar iniciativas e articular as ações no âmbito do Programa “ÁGUA PARA TODOS”; b) definir as metas de curto, médio e longo prazo do Programa; c) discutir e propor aperfeiçoamentos nos planos operacionais dos órgãos e entidades federais responsáveis pela execução de ações no âmbito do Programa; d) estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa; e) avaliar resultados e propor medidas de aprimoramento do Programa (BRASIL, 2011b).

O **Comitê Operacional**, por sua vez, é composto por um representante titular e um suplente de cada um dos órgãos e entidades que compõem o Comitê Gestor. Tem por competência: I - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor propostas dos órgãos e entidades

parceiras do Governo Federal no cumprimento das metas do Programa; II - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor propostas de distribuição territorial das metas necessárias à garantia do acesso à água; III - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor demandas por diagnósticos e estudos que auxiliem o Governo Federal na elaboração de políticas e ações necessárias à oferta de água e atendimento da demanda; IV - avaliar e apresentar ao Comitê Gestor relatórios e informações necessárias ao cumprimento das ações no âmbito do Programa; V - acompanhar as ações dos órgãos e entidades parceiras do Governo Federal em seus respectivos territórios; e VI - apresentar ao final de cada exercício fiscal, para avaliação e deliberação do Comitê Gestor, o plano de ação integrada para o exercício seguinte, acompanhado de relatório de avaliação e execução das ações desenvolvidas no exercício anterior (BRASIL, 2011b).

Desta forma, conforme determina o decreto, verifica-se que o Ministério da Integração Nacional é responsável pela coordenação do comitê gestor do programa do qual se destacam os seguintes órgãos: a) Ministério da Integração Nacional (MI); b) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); c) Ministério do Meio Ambiente (MMA); d) Ministério das Cidades (MCidades); e) Ministério da Saúde/Funasa. Esta configuração pode ser resumida na figura 10 a seguir:

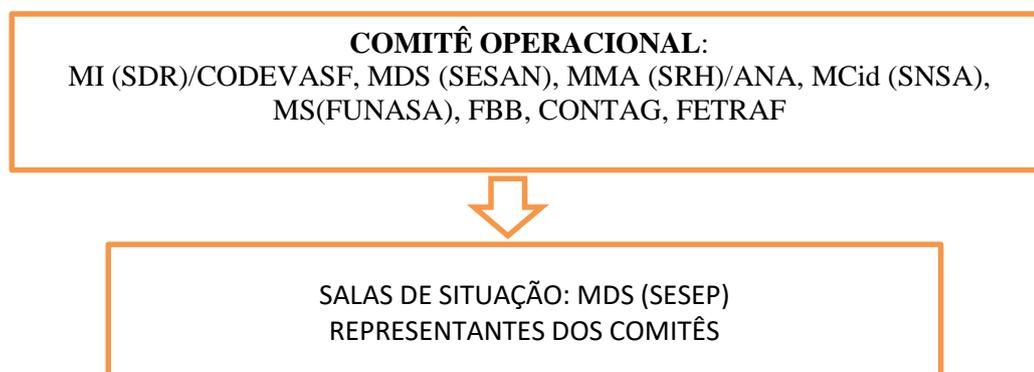
Figura 10: Organograma do Arranjo Institucional no Programa Água para Todos

PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

INSTÂNCIAS ESTRATÉGICAS



INSTÂNCIAS OPERACIONAIS



Fonte – Elaboração própria com base em Sesepe / MDS (Brasil, 2014)

A garantia efetiva do direito ao acesso à água requer a articulação de diversas ações intersetoriais, devido à interface do tema com as políticas de recursos hídricos, de saneamento básico e, principalmente, com as políticas de segurança alimentar e nutricional e as políticas de desenvolvimento regional, mas também necessita de articulação federativa, de forma a contar com a contribuição fundamental dos entes subnacionais.

No nível estadual e municipal, há estruturas de apoio criadas por iniciativa do MDS e do MI. No caso do Ministério da Integração Nacional, o Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa estabelece a criação dos Comitês Estaduais, Municipais e Comunitários, que se propõem a auxiliar na gestão do Programa no território (BRASIL, 2016a).

O Manual Operacional estabelece que os Comitês Gestores Estaduais (CGE) devem funcionar como fóruns em que é garantida a participação de instituições da sociedade civil organizada e de órgãos e entidades estaduais com finalidades compatíveis as do Água para Todos. Esses comitês devem fazer a ponte entre as unidades locais dentro do estado e o Comitê Gestor Nacional, levando demandas e sugestões, contribuindo para que as prioridades estabelecidas sejam implementadas. Os CGEs são criados por instrumentos normativos próprios de cada Estado ou do Distrito Federal, que determinam sua composição, suas competências e rotinas de deliberação.

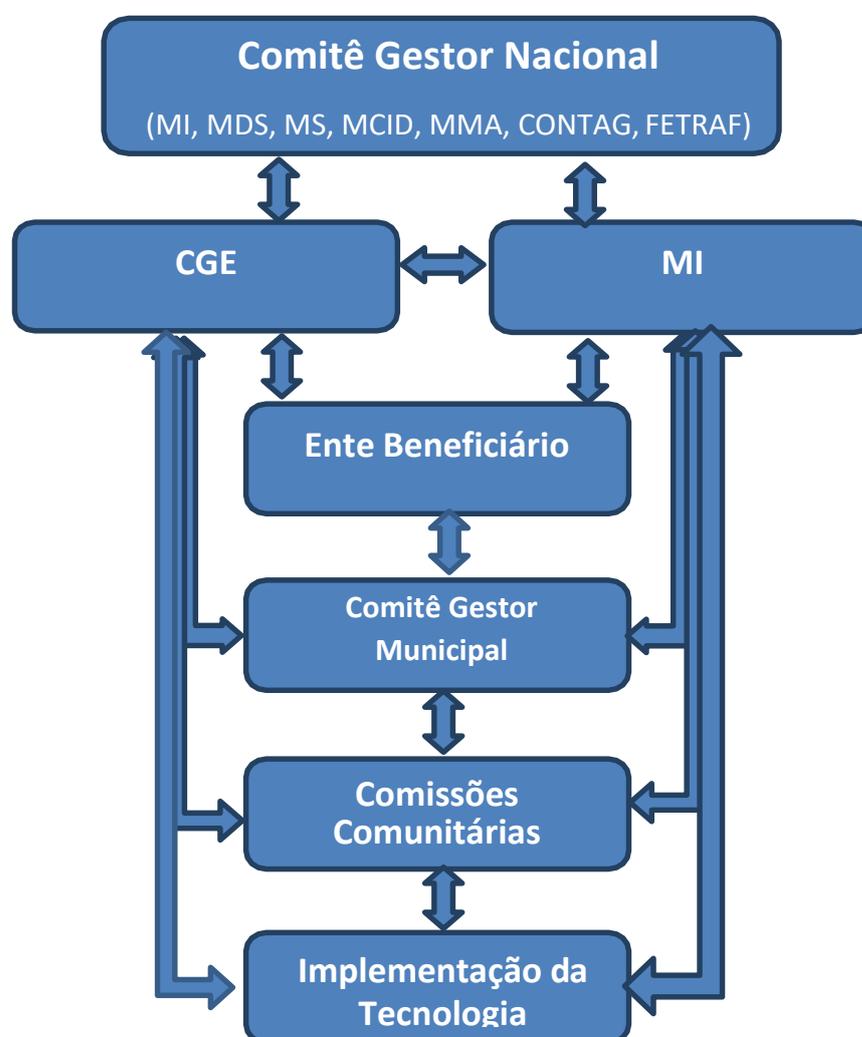
Os Comitês Gestores Estaduais devem também criar Comitês Gestores Municipais (CGM) nos locais de atuação do Programa. O CGM é uma instância consultiva que deve ter a criação comprovada mediante ata assinada por seus membros. O CGM deve contar com representantes da sociedade civil organizada, preferencialmente as organizações vinculadas à temática rural (sindicato de trabalhadores rurais, associações rurais, cooperativas, pastorais, entre outras) e com pelo menos um membro do poder público local, vedada a representação de mais de um terço de agentes públicos municipais.

As atribuições do CGM consistem em auxiliar na seleção das comunidades que serão atendidas pelo Programa, bem como na ordem de priorização; acompanhar o processo de validação e cadastramento das famílias que serão atendidas; ajudar na sensibilização e mobilização da comunidade para participação nas oficinas dos beneficiários; e acompanhar a implementação das iniciativas do Programa no município, reportando ao MI e ao Comitê Gestor Estadual e Nacional possíveis distorções identificadas.

Uma vez indicada uma comunidade pelo CGM, o conveniente deverá verificar as condições naturais existentes na comunidade, com o objetivo de identificar a viabilidade técnica da implementação das tecnologias, para depois criar, em conjunto com o CGM, as Comissões Comunitárias (CC). As CCs devem contar com pelo menos três membros da comunidade, sendo

importante garantir a participação de pelo menos uma mulher e desejável a participação de um agente de saúde. Seus membros devem ser eleitos pela própria comunidade na reunião de apresentação do Programa e tem como atribuições receber e orientar as equipes do trabalho social e técnico; ajudar na mobilização e na realização de oficinas, reuniões, encontros e visitas, inclusive as de monitoramento e fiscalização; e auxiliar na mobilização e organização das famílias para cadastramento, validação, georreferenciamento, entrega e instalação dos equipamentos (cisternas), do registro fotográfico e da assinatura de termos de recebimento (cisternas) e atendimento (sistemas e barreiros). A Figura 11 mostra o modelo de interlocução proposto pelo Programa Água para Todos no Ministério da Integração Nacional:

Figura 11 – Modelo de Interlocução com entes Subnacionais – MI

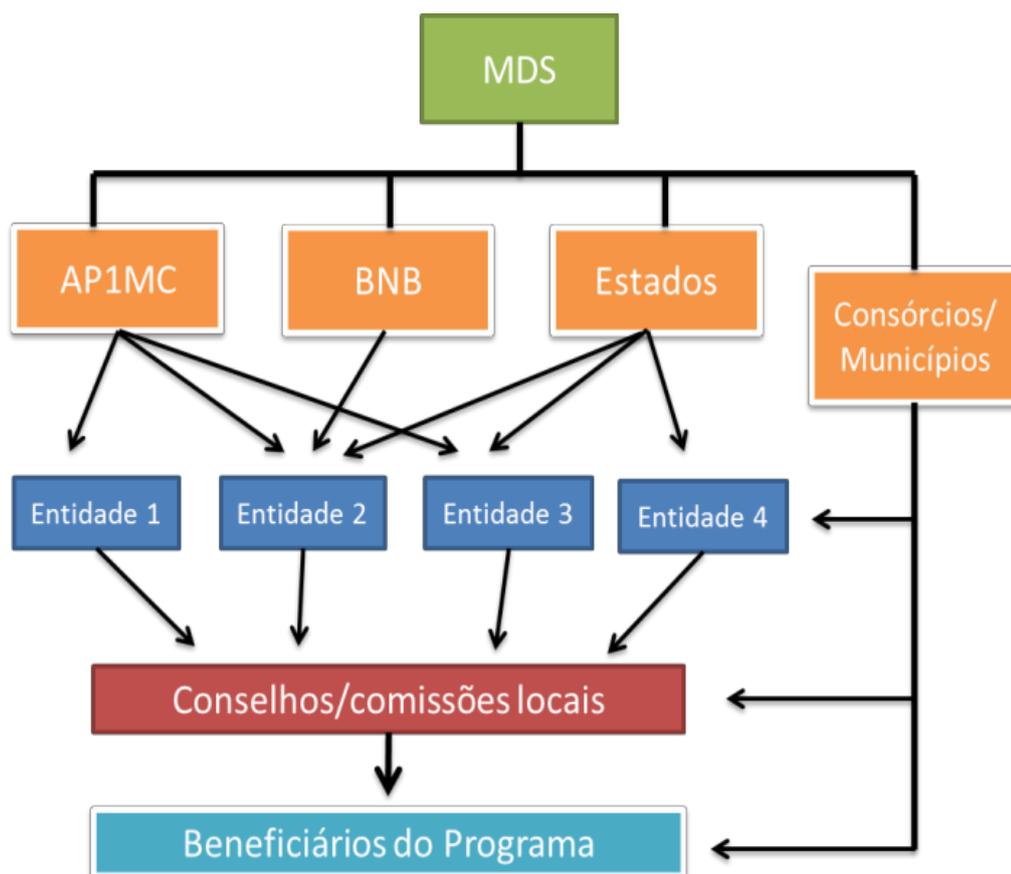


Elaboração: SDR/MI. (Brasil, 2016)

No caso do MDS, as estruturas de apoio estadual são articuladas a partir do órgão ou entidade executora após a formalização do instrumento de parceria, conforme modelo de fluxo apresentado na Figura 12.

A maior parte das tecnologias implementadas a partir de recursos do Programa Cisternas tiveram como parceiros governos estaduais, a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), instituída a partir da Articulação no Semiárido (ASA), consórcios municipais e o Banco do Nordeste (BNB), mas na prática essas parcerias envolvem a descentralização dos recursos para uma gama de instituições com atuação local ou territorial.

Figura 12 – Modelo de Interlocação com entes Subnacionais - MDS



Fonte – Sesan / MDS (Brasil, 2015)

A ação é deflagrada pelo órgão ou entidade com atuação regional, que subcontrata entidades executoras locais. A partir dessas entidades executoras locais, são realizadas reuniões com lideranças locais representativas de diferentes segmentos da sociedade, nas quais o projeto a ser implementado no município é apresentado e também são legitimadas as comunidades a serem atendidas.

Após esse processo, as entidades vão a campo para validar a lista de famílias, no caso da cisterna de água para consumo humano (Primeira Água), observando os critérios do Programa, iniciando, a partir dessa seleção, os demais processos associados à implementação da tecnologia. A partir da identificação das famílias, os técnicos das entidades apresentam

orientações gerais a respeito do Programa, incluindo condição para o atendimento da família. Ainda realizam o cadastro, a partir de formulário específico, e confirmam a participação do beneficiário na capacitação técnica associada à tecnologia. Tais procedimentos metodológicos também foram adotados nos casos em que o financiamento partiu dos parceiros federais como FBB, Petrobrás e BNDES.

As estruturas de governança descritas anteriormente foram criadas para fortalecer os canais de articulação intersetorial e federativa para a implementação do APT. Todavia cada organização parceira no programa já tinha o seu *modus operandi* específico anterior à criação do APT. Estas organizações adotam diferentes modelos de implementação e diferentes tecnologias de acesso à água, inclusive utilizando nomes distintos para suas ações.

Desta forma, na próxima seção serão analisadas as diferentes formas de atuação das organizações parceiras no APT.

4.2.3. Os diferentes arranjos de implementação das organizações parceiras no APT

Para viabilizar a execução das metas previstas, foram necessárias a articulação dos órgãos e instituições federais com competência legal em temas como segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, de saúde e meio ambiente; bem como a articulação com estados, municípios e com a sociedade civil organizada. Mostrou-se necessária uma ação coordenada, com o envolvimento de outros órgãos do governo, e a realização de reuniões no MDS para formatar um programa abrangente de acesso à água. Nesse contexto, duas instâncias foram responsáveis por realizar a coordenação intersetorial do tema o Comitê Gestor do Programa Água Para Todos e a sala de situação do Água Para Todos no âmbito da estrutura de coordenação e monitoramento do Plano Brasil sem Miséria (CAMPOS; ALVES, 2014; RUEDIGER, 2018).

O programa teve como principais operadores o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Integração Nacional (MI), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Banco do Brasil (FBB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA).

A principal fonte de recursos para a execução do Água para Todos é o Orçamento Geral da União (OGU), através de ações marcadas como Brasil sem Miséria. O programa também conta com o apoio de órgãos da administração federal indireta que têm orçamento próprio, tais como a Fundação Banco do Brasil e a Petrobras. No âmbito do Ministério da Integração Nacional, o Programa Água para Todos é gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), à qual cabe a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de suas ações (BRASIL, 2015; RUEDIGER, 2018).

A visibilidade do Plano enquanto prioridade estratégica dentro do governo e apoio político da Presidência da República, além do diálogo prévio com estabelecimento de metas, garantiram que praticamente todo o orçamento do BSM passasse livre de contingenciamentos durante seu período de vigência.

O Água para Todos compôs o orçamento do BSM por meio do programa temático 2069 Segurança Alimentar e Nutricional, do MDS, do MI e do MMA, com as ações 8948 Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural, 12QC Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água e 8695 Dessalinização de Água - Água Doce, respectivamente. Complementam o montante de recursos dedicados ao Programa o orçamento da Funasa, inserido no PAC, e os orçamentos da Fundação Banco do Brasil, da Petrobrás e do BNDES. A Tabela 1 resume os recursos que foram investidos no Programa, no período do BSM.

Tabela 1 - Execução Orçamentária (R\$) - Água para Todos – julho 2011 – dez/2014

Órgão / Ação	Total 2011 – 2014 (R\$)			
	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
MDS / 8948 (11V1)	2.993.560.263	2.645.898.884	1.063.321.446	1.062.788.746,00
MI / 12QC	4.183.796.429,00	3.374.577.119,00	1.373.284.604,29	1.198.864.326,73
MMA / 8695	239.486.887,00	205.136.841,93	18.818.376,30	18.818.376,30
Total Programa 2069	7.416.843.579,00	6.225.612.845,20	2.455.424.426,98	2.280.471.449,42
Funasa	143.184.074,42	134.154.227,78	71.344.756,16	71.344.756,16
Total OGU	7.560.027.653,42	6.359.767.072,98	2.526.769.183,14	2.351.816.205,58
FBB	234.178.470,19	234.178.470,19	234.178.470,19	234.178.470,19
Petrobrás	199.941.130,00	199.941.130,00	199.941.130,00	199.941.130,00
BNDES	210.000.000,00	210.000.000,00	210.000.000,00	210.000.000,00
Total Externo	644.119.600,19	644.119.600,19	644.119.600,19	644.119.600,19
Total Geral Investido	7.938.270.449,61	6.877.907.106,97	3.035.389.058,35	2.823.514.421,35

Fonte: Siafi Gerencial em SISPOAD para OGU, consultado em julho de 2016, com posição em dezembro de 2014 (MDS e demais órgãos). Consulta aos demais parceiros do Água para Todos em out/14. Elaboração: Sesep/MDS.

De acordo com a tabela 1, verifica-se que, dentre os órgãos parceiros na execução do APT, se destacam em volume de recursos orçamentários o MI e o MDS. Todavia, para a execução integral da meta de cisternas, foi necessário pensar uma articulação construída com todos os órgãos do governo federal envolvidos com a pauta da água, unindo diferentes opções tecnológicas e diferentes experiências em torno do objetivo de levar água para as famílias no menor tempo possível (2011 a 2014). Desta forma, o APT precisava contar com diversos parceiros.

Cada um dos operadores do programa teve um arranjo de implementação específico. Os parceiros que fazem parte do Água para Todos adotam diferentes modelos de implementação e diferentes tecnologias de acesso à água, inclusive utilizando nomes distintos para suas ações. Variam as formas de mobilização, seleção, capacitação e implantação das tecnologias. A seguir estão descritos, em termos gerais, os modelos de implementação do MDS, MI, Funasa e MMA. Ressalta-se que a FBB, a Petrobras e o BNDES atuaram de forma semelhante ao MDS (CAMPOS; ALVES, 2014; BRASIL, 2015; RUEDIGER, 2018).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio do Programa Cisternas, integrante do Água para Todos, estabelece convênios e termos de parceria com estados, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, consórcios de municípios, entre outros, para a implantação de cisternas de placa de cimento, envolvendo, ainda, capacitação de pedreiros e mobilização e capacitação dos beneficiários para uso, manutenção e conservação da tecnologia (BRASIL, 2015).

O programa é executado pelo MDS desde 2003, de forma descentralizada e ancorada, inicialmente, na ampla parceria estabelecida com a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e, posteriormente, com estados, municípios e consórcios municipais. Todavia só ganhou maior reforço institucional a partir de 2013, quando foi institucionalizado por meio dos artigos 11 a 16 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e regulamentado por meio do Decreto 8.038, de 04 de julho de 2013, ocasião na qual ganhou a denominação de Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas). Anteriormente à esta lei de 2013, a lógica de implementação dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Cisternas seguia o arcabouço legal das transferências voluntárias, estabelecidas no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Havia uma clara percepção das dificuldades para sua operacionalização a partir das regras definidas por esse arcabouço que impunha muitas dificuldades burocráticas para a transferência de recursos e a busca de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), inclusive a ASA, no

processo de construção das cisternas de placa. Os gargalos burocráticos não permitiam que se avançasse na lógica da convivência com o semiárido, na medida em que limitava a parceria com entidades locais, restringindo a participação social na implementação do programa, além de darem margem a maiores questionamentos por parte dos órgãos de controle (BRASIL, 2013a, 2013b; CAMPOS; ALVES, 2014; SANTANA; ARSKY, 2016).

Com o agravamento da estiagem na região do semiárido no ano de 2013 e considerando a importância da estratégia governamental de superação da extrema pobreza, materializada no Plano Brasil Sem Miséria, abriu-se a oportunidade de discussão de uma nova sistemática de execução que garantisse a institucionalização e padronização dos instrumentos associados à implementação da política, considerando principalmente os gargalos burocráticos existentes e o contexto dos múltiplos atores envolvidos em um arranjo institucional que perpassasse ampla articulação federativa e intensa parceria com a sociedade civil (CAMPOS; ALVES, 2014; SANTANA; ARSKY, 2016).

Dessa forma, é possível afirmar que o marco legal do programa, instituído a partir da Lei nº 12.873/2013, foi uma conquista social relevante, institucionalizando um modelo de governança da política que fortalece a relação entre Estado e sociedade civil e trazendo inovações importantes para a superação de entraves burocráticos, na perspectiva de tornar mais eficiente e eficaz¹² a implementação da política (SANTANA; ARSKY, 2016).

Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, a cisterna de placas de alvenaria para captação e armazenamento de água de chuva e as demais tecnologias sociais de acesso à água são simples, de baixo custo e de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Nesse processo, toda a comunidade é mobilizada e as famílias são estimuladas a refletir sobre a gestão e manejo da água no âmbito familiar e comunitário. Na implantação da tecnologia, a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios agricultores familiares são treinados para a construção da estrutura (CAMPOS; ALVES, 2014).

As atividades de mobilização e formação são parte integrante da metodologia, o que, dentre outros fatores, caracteriza as referidas tecnologias como tecnologias sociais, passíveis de serem implementadas a partir de ação direta das famílias ou comunidades a serem atendidas, e não apenas como obras de engenharia. Essa metodologia participativa busca despertar no

¹² Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade aqui utilizados têm como referência os estudos realizados pela OCDE (1991) e revisados pelo PNUD (2009). Eficiência de um programa está associado à qualidade e preocupação de como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa. Eficácia, por outro lado, é um atributo relacionado ao grau de cumprimento dos objetivos do mesmo ou de atendimento da demanda motivadora do programa. Por fim, a Efetividade diz respeito aos efeitos positivos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e sociedade direta ou indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto.

beneficiário o sentimento de conquista, de apropriação da tecnologia e de reconhecimento de sua cidadania. A tecnologia social, ao permitir o estoque hídrico, é sinônimo de autonomia para as famílias rurais pobres, que até então eram totalmente dependentes do atendimento por meio de carros-pipa ou da água de poços, geralmente salinos ou de barreiros. O Programa busca romper com os laços de clientelismo e de dependência política das famílias em relação a soluções ineficientes, “alimentadoras da ’indústria da seca’”, e que efetivamente não mudaram a realidade na região (RUANO; BATISTA, 2011).

O Ministério da Integração Nacional (MI) é o responsável por contratar e implantar as cisternas de polietileno, que possuem a mesma capacidade de armazenamento das cisternas de placa: 16 mil litros. Além das cisternas de água para consumo humano, o MI também atua na implantação de sistemas coletivos de abastecimento e de tecnologias de água para produção, como pequenas barragens e kits de irrigação. Para viabilizar a compra e a instalação das cisternas, o MI, juntamente com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), opera por meio de convênios com os estados e por licitação para contratação de empresas que fornecem e implantam as cisternas de polietileno, mobilizam e capacitam as famílias para uso e conservação do equipamento. O resultado do trabalho social deve ser acompanhado e validado pelas comissões comunitárias (BRASIL, 2015).

A decisão de ampliar o rol de tecnologias utilizadas no Programa Água para Todos, incluindo as cisternas fabricadas com polietileno, teve como fundamento a necessidade de garantir maior agilidade na implementação e possibilitar, assim, o atendimento imediato das famílias e, portanto, o cumprimento da meta de 750 mil cisternas de água para consumo até 2014.

O transporte das cisternas é feito por caminhão e, uma vez no local, o tempo de efetiva instalação da cisterna gira em torno de quatro horas. Para a condução do Programa Água para Todos, cada estado ficou incumbido de criar um Comitê Gestor Estadual, que possibilite a atuação enquanto um fórum de discussão sobre o acesso à água e conte com a participação de órgãos do governo estadual e municipais, além da sociedade civil organizada. Os comitês estaduais têm a função de receber e encaminhar ao MI as demandas relativas às comunidades que serão atendidas. Já os comitês gestores municipais são responsáveis pela seleção e priorização das comunidades que serão atendidas, por prestar apoio às ações de cadastramento de famílias e de mobilização social, bem como por acompanhar a implementação do Programa.

A empresa contratada define um responsável pelas ações de mobilização para um conjunto de municípios, que tem como atribuições fomentar a criação do comitê gestor municipal, por meio de reuniões, às quais são convocadas a sociedade civil organizada e a prefeitura municipal e onde é apresentado o Programa e explicada a importância da constituição do comitê.

Os membros dos comitês e comissões são responsáveis pela realização de um pré-cadastro de beneficiários, onde se verifica a adequação de perfil. Posteriormente é feita uma visita de validação, casa a casa, além de Busca Ativa. Depois de validadas, as famílias selecionadas passam por uma capacitação para gestão da água e, após a implantação da cisterna, a empresa aplica uma pesquisa de satisfação junto às famílias. Os comitês passam então a atuar como um canal para resolução de eventuais problemas que possam ocorrer com os equipamentos em uso, além de catalisador de novas demandas aos órgãos públicos. Em alguns casos, a mobilização social pode deixar um legado de promoção de novos canais de articulação e participação, ligados às questões gerais de falta de água e saneamento.

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) coordena o Programa de Saneamento Rural e também é parceira do Água para Todos, tendo como principal atribuição o atendimento complementar a comunidades rurais e a populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas. O atendimento a essas comunidades tem especial relevância por serem populações que, em geral, são mais afetadas pelos processos de exclusão social, têm menor acesso às políticas públicas, e, em sua maioria, estão inseridas em bolsões de extrema pobreza.

Garantir a essas comunidades meios de superar esses contextos de exclusão, como nos casos das que se encontram em realidades de escassez hídrica, faz parte do esforço para a reparação histórica que o Estado brasileiro deve promover em relação a essas populações, visando incluí-las nos itinerários da dignidade social. Ter água apropriada para o autoconsumo e para a produção de alimentos e criação de animais é uma das rotas das políticas públicas que deve ser estruturada com foco na autonomia dessas comunidades. Engloba a distribuição de reservatório intradomiciliar (meia talha de barro com torneira e garrafão de 20L), destinado à desinfecção da água para o consumo diário (BRASIL, 2015).

A Funasa opera por meio de convênios com estados e municípios e por meio de execução direta (via Regime Diferenciado de Contratações), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como execução por meio de contratação de empresas para construção e instalação de cisternas, empregando ambas as tecnologias (cisternas de placas e de polietileno).

Adota interlocução direta com a prefeitura ou o estado, responsáveis por definir a lista de beneficiários do Programa, dentre aqueles constantes do Cadastro Único. Em geral, a tarefa de validar a lista cabe aos agentes comunitários de saúde, que visitam casa a casa e conhecem a realidade das famílias.

As cisternas de placa da Funasa possuem algumas diferenças, com reforços construtivos, sistema de descarte automático da primeira água da chuva e sistema de captação de água fixo. Junto com a cisterna, que é entregue com meia carga de água, as famílias também recebem um filtro (talha) para garantir a qualidade da água que será ingerida.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) atua por meio do Programa Água Doce que conta com a parceria de instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil e envolve a formalização de um acordo de gestão com a comunidade beneficiária, visando garantir a operação e a manutenção dos sistemas. Em cada estado atendido existe um núcleo estadual, instância máxima de decisão, e uma coordenação, geralmente assumida pelo órgão de recursos hídricos estadual. Os recursos são repassados pelo MMA aos estados por meio de convênios, e os estados são os responsáveis pela execução do programa nos territórios (CAMPOS; ALVES, 2014; BRASIL, 2015; RUEDIGER, 2018).

O Programa existe desde 2004 e já implantou 152 sistemas de dessalinização, beneficiando 100 mil pessoas. Em 2011, o programa passou a integrar o Plano Brasil Sem Miséria e o Água para Todos, assumindo a meta de implantação de 1.200 sistemas de dessalinização até o final de 2014 (BRASIL, 2012).

Os critérios para seleção das localidades a serem beneficiadas incluem: baixo Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M), baixos índices pluviométricos, ausência ou dificuldade de acesso a outras fontes de abastecimento de água potável e alto índice de mortalidade infantil. Para subsidiar os estados na hierarquização dos municípios mais críticos, a coordenação nacional elaborou o Índice de Condição de Acesso à Água (ICAA), que é uma média ponderada dos itens mencionados acima.

Selecionado o município, a localidade exata depende da existência de critérios técnicos específicos, identificados por meio de um diagnóstico sobre as condições hidrológicas, geomorfológicas, climáticas etc., bem como as condições sociais da comunidade.

Além dos baixos índices pluviométricos, o semiárido também é caracterizado pela presença de água subterrânea salobra ou salina em diversos trechos de seu território. A água está disponível para captação, mas é inadequada para consumo. Porém, a partir de equipamentos dessalinizadores, pode se tornar própria para o consumo, abastecendo toda uma comunidade.

Esses equipamentos, quando associados a um sistema de produção integrado, também geram renda a partir da produção de peixes e do cultivo de alimento para engorda de rebanhos (BRASIL, 2012).

Os dessalinizadores, ou sistemas de dessalinização, são compostos por: poço tubular profundo, bomba do poço, reservatório de água bruta, abrigo de alvenaria, chafariz, dessalinizador, reservatório de água potável, reservatório e tanques de contenção de concentrado (efluente). Operam por meio de osmose reversa, conseguindo filtrar a água salina oriunda do poço de forma que ela se torna potável, sem necessidade de nenhum outro aditivo, sendo própria para consumo humano (BRASIL, 2012).

O efluente (concentrado) que sai como rejeito pode ir para tanques de contenção para evaporação, ou, onde há condições, pode ser utilizado em sistema produtivo integrado. Nesse caso, o efluente vai para tanques de criação de peixe e crustáceos, que trocam água de forma encadeada, sendo que após a água permanecer no último tanque ela é enviada a um terreno com plantação de erva-sal (*Atriplex nummularia*), planta que consegue absorver o sal do solo e é utilizada para alimentação de gado. Um dessalinizador provê o acesso mínimo de 5 litros de água potável por pessoa/dia nas localidades beneficiadas (BRASIL, 2012).

A operação dos sistemas depende do estabelecimento de um acordo assinado por toda a comunidade beneficiada, em que estão estabelecidas as regras de uso, os direitos e deveres e a forma de gestão do sistema produtivo, quando houver.

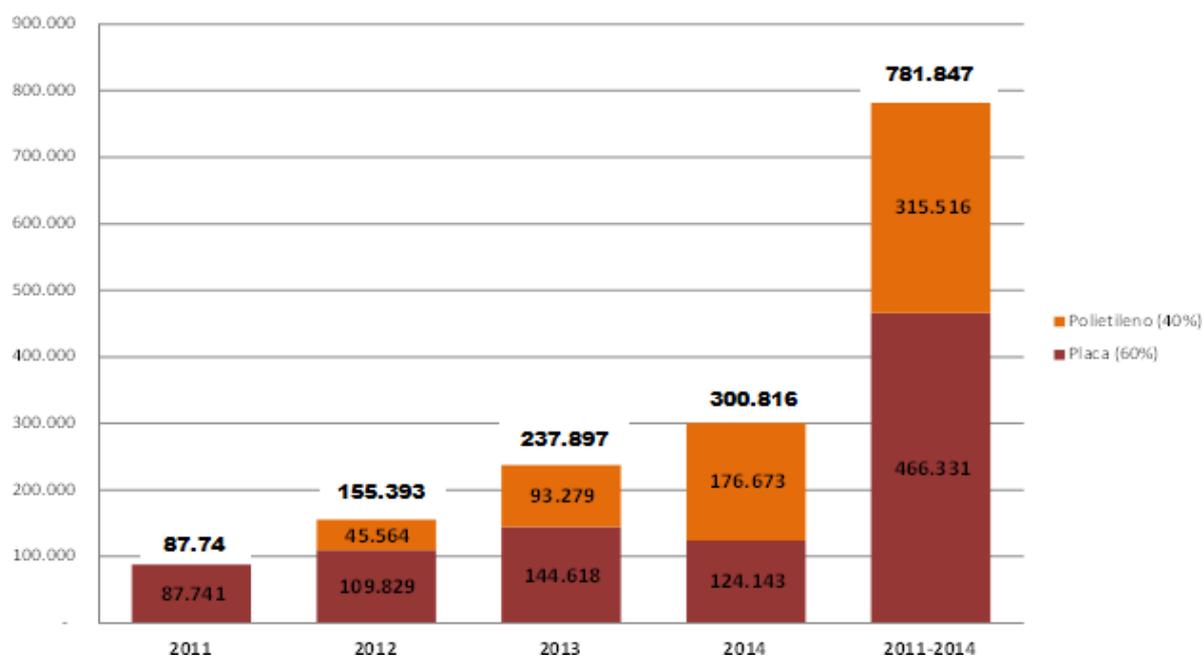
Em geral, são capacitadas pessoas da comunidade para operar o sistema e é definida alguma instituição pública que apoiará a gestão do sistema (a secretaria estadual envolvida ou a prefeitura). Em alguns casos as comunidades estruturam uma associação de moradores, podendo estabelecer uma taxa mensal de manutenção e as regras para venda de peixes e erva-sal. Algumas associações criam um fundo de reserva com os recursos para eventuais demandas de substituição de peças, compra de ração e outras necessidades (BRASIL, 2012).

Em resumo, a estratégia de universalização envolveu a participação de um conjunto amplo de atores, num esforço significativo de coordenação e execução capaz de garantir o atendimento da demanda inicialmente levantada. As cisternas de placa perfaziam a maior parte da meta: 450 mil cisternas para o consumo humano, que foram construídas pelo MDS e pela FBB. Ao Ministério da Integração coube a implantação de 300 mil cisternas de polietileno, além de sistemas coletivos de abastecimento. A Funasa entrou no Programa com uma meta complementar à atuação dos demais parceiros, implantando cisternas para consumo tanto de placas quanto de polietileno, além da implantação de sistemas coletivos. Já o Ministério do Meio Ambiente tem como foco de atuação a implantação de sistemas dessalinizadores.

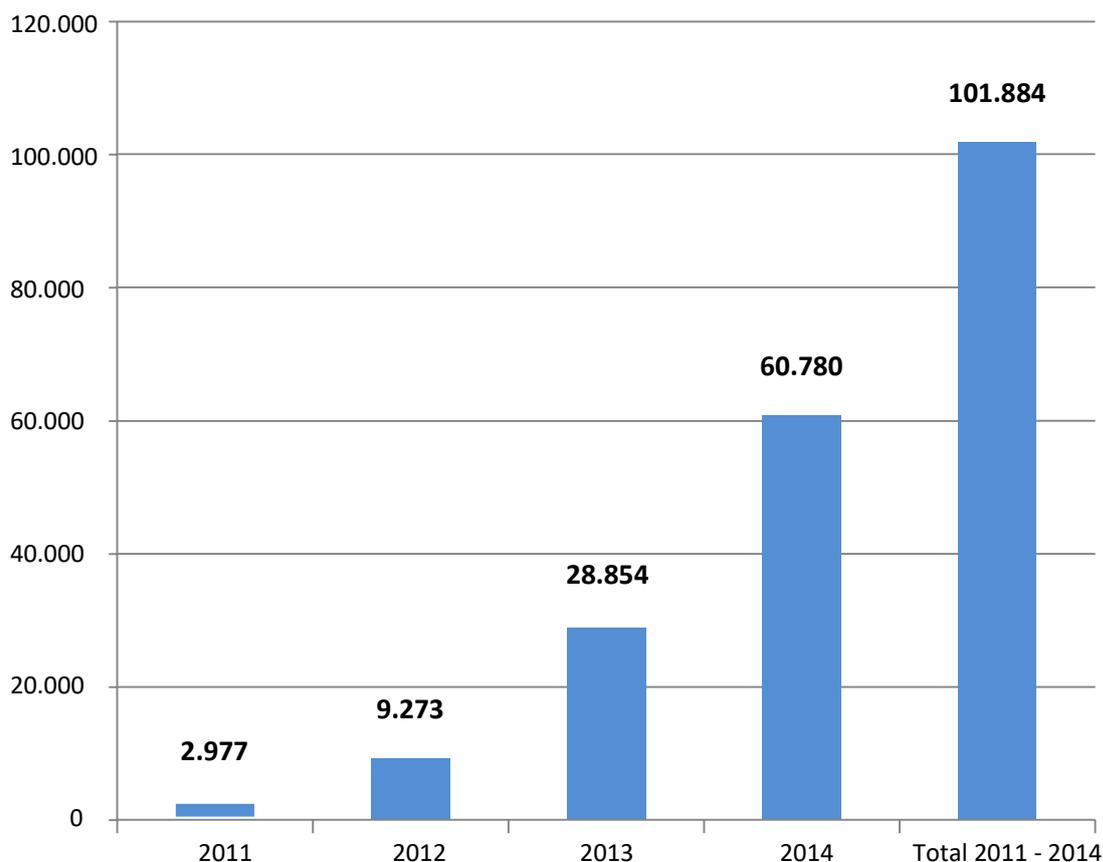
A meta associada à água de produção, definida em 76 mil unidades e distribuída entre as diversas tecnologias, foi executada em parceria por MDS, BNDES e Petrobras. O Ministério da Integração atuou complementarmente, com kits de irrigação, pequenas barragens e outras tecnologias.

Esse esforço, refletido na ampliação significativa do orçamento do Programa e, conseqüentemente, na ampliação dos contratos, teve como resultado a entrega de 466.331 cisternas de placas, 315.516 cisternas de polietileno, perfazendo um total de 781.847 cisternas (conforme a figura 13) e 101.884 tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos (de acordo com a figura 14) no período de 2011 a 2014.

Figura 13 - Cisternas de água para consumo humano entregues, 2011 a dez/2014.



Elaboração: Seseq/MDS, referência dez/14.

Figura 14 – Tecnologias de água para produção entregues, 2011 a dez/ 2014.

Elaboração: Sesep/MDS, referência dez/14.

A Tabela 2 apresenta a distribuição da meta entre os parceiros e o nível de entregas atingido até dezembro de 2014 por cada um. Destaque-se que embora a Funasa não compusesse a meta pública, seus resultados contribuíram para seu cumprimento. MI inclui a Codevasf e o DNOCS.

Tabela 2 – Meta pública de Primeira Água x execução.

ÓRGÃO	META PÚBLICA	EXECUÇÃO TOTAL (Unid.)	EXECUÇÃO TOTAL (%)	EXECUÇÃO EM DEZ/14
MDS	370.000	378.240	102%	2.535
FBB	80.000	80.083	100%	
Funasa	-	16.013	-	213
MI	300.000	307.511	103%	7.755
Total	750.000	781.847	104%	10.503

Elaboração: Sesep/MDS, referência dez/14.

A Tabela 3 mostra que a meta de água para produção (Segunda Água) foi superada em 34%, até dezembro de 2014.

Tabela 3 – Meta pública de Segunda Água x execução.

ÓRGÃO	META PÚBLICA	EXECUÇÃO TOTAL (Unid.)	EXECUÇÃO TOTAL (%)	EXECUÇÃO EM DEZ/14
MDS	36.000	65.064	181%	1.126
Petrobrás	20.000	20.050	100%	-
BNDES	20.000	16.770	84%	2.133
Total	76.000	101.884	134%	3.259

Elaboração: Sesep/MDS, referência dez/14.

A Tabela 4 mostra que, em relação ao tipo de tecnologia implementada em Primeira Água, a meta estipulada foi a realização de 450.000 cisternas de placa e 300.000 cisternas de polietileno, sendo que até dezembro de 2014 foram feitas 466.331 e 315.516 cisternas de cada uma das tecnologias, respectivamente. PLACA inclui execuções do MDS, FBB e parte da execução da Funasa. POLIETILENO inclui execuções do MI, Codevasf, DNOCS e parte da execução da Funasa.

Tabela 4 – Meta pública por tipo de tecnologia x execução.

TECNOLOGIA	META PÚBLICA	EXECUÇÃO (Unid.)	EXECUÇÃO (%)
PLACA	450.000	466.331	104%
POLIETILENO	300.000	315.516	105%
Meta Total	750.000	781.847	104%

Elaboração: Sesep/MDS, referência dez/14.

Outros resultados do Água para Todos também incluem a implantação de 1.607 sistemas coletivos de abastecimento pelo Ministério da Integração Nacional (MI), além da realização de 2.789 diagnósticos para a implantação de dessalinizadores concluídos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de 401 projetos de sistemas coletivos elaborados e entregues pela Funasa a municípios. Também foram entregues 10.153 cisternas nos seguintes estados: Amazonas, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.

Os maiores números de instalação de cisternas pelo MDS foram nos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco. Os do MI foram nos mesmos estados, além de Minas Gerais.

Tabela 5 – Entregas por executor, Primeira Água.

UF	MDS	MI	FBB	Funasa	Total até dez/14
AL	16.762	21.538	4.606	1.629	44.535
BA	108.125	105.522	18.907	2.720	235.274
CE	114.251	59.253	16.436	3.063	193.003
MA	-	5.225	-	-	5.225
MG	22.306	46.851	9.006	-	78.163
PB	25.379	5.000	8.116	2.424	40.919
PE	53.196	46.084	7.220	3.225	109.725
PI	14.623	13.825	4.384	954	33.786
RN	19.196	-	8.658	1.998	29.852
SE	4.402	4.213	2.750	-	11.365
Total	378.240	307.511	80.083	16.013	781.847

Elaboração: Seseq/MDS, referência dez/14.

Apesar de ter alcançado resultados significativos, entre os quais o cumprimento da meta, não é possível falar em universalização do atendimento, como previsto no decreto de criação do Programa Água para Todos. O conceito de universalização, não especificado no decreto, chegou a ser debatido em algumas salas de situação do Água para Todos, porém não houve consenso a seu respeito (MELLO, 2016).

Houve certa convergência entre os parceiros de que o conceito de universalização deveria ser circunscrito ao semiárido e de que a referência para a universalização do atendimento deveria ser o Cadastro Único. Ainda assim, existem questões pendentes a serem encaminhadas. A primeira delas é em relação a estabelecer ou não um critério de renda para delimitar a demanda, o que impacta o conceito de universalização. A segunda consiste em identificar todos os casos de beneficiários que não possuem a marcação de cisterna no Cadastro Único (seja por omissão ou por desatualização do Cadastro). A terceira consiste em como tratar os casos em que a visita in loco revelar que a demanda não é procedente (por exemplo, por existência de rede de abastecimento ou poço artesiano). Por fim, é necessário estabelecer também um padrão para tratamento da demanda residual: novas residências que surgem em locais onde o contrato de construção de cisternas já foi encerrado ou há domicílios em que não há condições para a implantação da tecnologia (por exemplo, falta de condições do telhado ou falta de espaço no terreno).

Há, ainda, outra linha de argumentação entre os parceiros que considera o termo universalização inadequado para o Água para Todos: esse termo já está convencionado no campo do saneamento como uma questão estruturante, com implicações também no âmbito do controle da qualidade da água. Assim, sob esse critério, a implantação de cisternas poderia ser considerada atendimento precário e não caberia o termo universalização (BRASIL, 2015).

De qualquer maneira, para além dos resultados alcançados, permanecem alguns desafios que merecem atenção para os próximos períodos, de acordo com relatório do MDS (BRASIL, 2015):

- **Universalizar o atendimento com cisternas de água para consumo humano no semiárido:** de acordo com o último levantamento de demanda realizado, há 676 mil famílias que ainda demandam cisternas no semiárido.
- **Gerir os Sistemas Coletivos de abastecimento de água:** entender de que forma a gestão do sistema afeta a efetividade do APT e quais medidas poderiam ser tomadas para melhorar o acesso à água, sua qualidade e também o desenho e a operacionalização do Programa.
- **Expandir o acesso à água para a produção de alimentos:** sobretudo de forma integrada e articulada a outras políticas de apoio à agricultura familiar, tais como assistência técnica rural, fomento, crédito e acesso aos mercados, de forma a tornar mais efetiva e sustentável a inclusão produtiva dessas famílias para o autoconsumo e para a comercialização.
- **Expandir o Programa para outras regiões/biomas:** embora tenham água em abundância, muitos municípios na região Norte não possuem água adequada para consumo humano, dependendo de processos de descontaminação ou de captação adequados. No Sul, diversos municípios sofrem com problemas de irregularidade na distribuição hídrica ao longo do ano. Assim, é preciso intensificar a ação em outras regiões do país.
- **Universalizar o atendimento a Escolas Rurais do semiárido:** de acordo com diagnóstico com base no Censo Escolar 2013, são 10.876 escolas rurais no semiárido sem acesso à rede pública de água, sem poço artesiano e que não participam do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE-Água). Essas escolas estão concentradas nos estados da Bahia, Ceará, Paraíba e Pernambuco.
- **Universalizar o atendimento a comunidades isoladas de povos e comunidades tradicionais** como quilombolas e indígenas.

- **Integrar as bases de informação do Programa e utilizar mais amplamente ferramentas de geoprocessamento:** a utilização de diferentes sistemas desintegrados e sem um componente espacial em sua concepção prejudicam a gestão e o monitoramento do Água para Todos, impedindo a realização de análises sobre o real alcance espacial das ações. Uma ferramenta como esta facilitaria, ainda, a realização de um processo de planejamento integrado, permitindo maior coordenação entre as diversas ações de água e saneamento que estão sendo implementadas no semiárido e entorno.
- **Realizar discussão sobre a manutenção das tecnologias entregues:** embora a manutenção das cisternas seja de responsabilidade dos beneficiários, é importante que os parceiros realizem uma discussão sobre como orientar e apoiar os beneficiários nessa tarefa, envolvendo também a sociedade civil e as prefeituras, para que o enorme esforço realizado pelo Programa não se perca em função de manutenção inadequada. Entre os problemas que se tem verificado, os mais comuns são quebra da bomba d'água da cisterna e rachaduras. As calhas também podem apresentar desgaste dentro de alguns anos, sobretudo se armazenadas em locais inadequados no período de seca. É preciso antecipar o problema, encontrando uma solução junto aos estados e municípios.
- **Manter a qualidade da Água:** a questão da qualidade da água se apresenta em três aspectos. O primeiro é o da orientação e se constitui na articulação com o Ministério da Saúde e os municípios para garantir a visita dos agentes de saúde aos domicílios, orientando as famílias e verificando como está sendo realizado o tratamento da água de beber e cozinhar, assim como garantir a distribuição gratuita de hipoclorito e incentivar o uso de filtro. Um segundo aspecto é o do monitoramento, e consiste na definição de uma metodologia de aferição da qualidade da água das cisternas por amostragem. Um diagnóstico sobre a qualidade da água armazenada é delineado, de forma a permitir a prevenção de surtos de doenças e a identificação da necessidade de medidas mais severas para proteção ou tratamento da água das cisternas. Por exemplo, há uma série de novos produtos no mercado que poderiam melhorar a qualidade da água das cisternas, como bombas d'água com pastilhas de cloro acopladas. Por fim, um último aspecto é o da avaliação das tecnologias. Seria importante a realização de um estudo sobre o impacto do uso de cada tipo de tecnologia empregada no

Programa na qualidade da água armazenada e na saúde das populações beneficiárias.

- **Realizar estudo de impacto ambiental das cisternas de polietileno:** outro ponto consiste na realização de um estudo de impacto ambiental sobre a implantação das cisternas de polietileno. Sabe-se que a vida útil de uma cisterna de polietileno é de, no mínimo, 20 anos, com prazo de garantia de 5 anos. O tempo de degradação das cisternas de polietileno, quando deixadas no meio ambiente, é de 500 anos. Sua reciclagem está limitada à fabricação de biodigestores, caixas de gordura e fossas sépticas. Assim, dada a expansão do Programa, parece relevante pensar em um estudo que considere não só o impacto, mas as possibilidades de realização de algum processo de logística reversa ao final da vida útil do produto.
- **Discutir a integração das ações de água e saneamento que estão em andamento no Nordeste:** foi proposta a realização de um estudo comparativo entre o Censo 2010 do IBGE, o Cadastro Único, o PLANSAB e outras fontes de informação, no que se refere à demanda dos municípios do semiárido, disponibilidade de recursos hídricos, entre outros. Destacou-se a necessidade de uma maior articulação com outras ações referentes ao saneamento básico, em consonância com o PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico), e mesmo ações de acesso à água, como os carros-pipa e as obras estruturantes de infraestrutura. É importante a realização dos estudos necessários para a elaboração de uma proposta de gestão integrada de recursos hídricos para o semiárido, que relacione as cisternas com demais obras estruturantes, pequenos sistemas e outras formas de acesso à água.

4.2.4. Os mecanismos de coordenação no APT

A análise dos arranjos institucionais envolvidos no **Programa Água para Todos (APT)** demonstra a utilização dos três mecanismos de coordenação considerados para a promoção da governança: **hierarquia, mercado e redes**.

Os processos de coordenação, conforme Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), podem se dar não apenas de formas diferentes, mas também em graus distintos em função justamente das capacidades de estabelecer articulações entre diferentes atores.

Os mecanismos de coordenação hierárquicos se baseiam em recursos de autoridade e poder e na imposição de coordenação por meio de legislação e de estruturas organizacionais, em que há alta formalização, rotinização e menor espaço para flexibilidade. No **Programa Água para Todos (APT)** este mecanismo de coordenação se instituiu por meio do Decreto nº 7.535 de julho de 2011, de criação do programa, que estabeleceu formalmente mecanismos de coordenação e articulação por meio de um Comitê Gestor e de um Comitê Operacional. O Ministério da Integração Nacional foi o órgão designado como responsável pela coordenação do Comitê Gestor do programa, composto pelos seguintes órgãos: a) Ministério da Integração Nacional (MI); b) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); c) Ministério do Meio Ambiente (MMA); d) Ministério das Cidades (MCidades); e) Ministério da Saúde/Funasa.

Apesar da coordenação formal ter ficado a cargo do Ministério da Integração Nacional, verificou-se, por meio das entrevistas que a coordenação de fato, ao longo do processo, passou a ser comandada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sobretudo, exercida na fase de monitoramento, por intermédio das salas de situação, criadas no âmbito do **Plano Brasil Sem Miséria (BSM)**.

Conforme relato das entrevistas:

Teve essa coordenação que ficou a cargo do Ministério da Integração, mas eu acho que não funcionou efetivamente, eu me lembro exatamente de um momento que a gente percebeu que o Ministério da Integração não estava fazendo a distribuição dos municípios e nem das tarefas, então por exemplo, tinha um sombreamento, a gente atuando nos mesmos municípios que o MI, que a Codevasf, estava tudo muito desorganizado. (E5)

Aí que a Sese/MDS puxou a sala de situação do “Água para Todos”, e puxou o assunto para a sala de situação, e aí passou a exercer essa coordenação do “Água para Todos”. Isso foi em 2012, logo no início, o secretário da Sdr/MI na ocasião teve dificuldades para coordenar, e foi exatamente neste momento que a gente percebeu que não tinha uma distribuição de quem era responsável por cada município, então começou assim, a gente bater cabeça lá no campo. (E4)

E aí como era: oficialmente a Sdr/MI era quem comandava o comitê gestor do programa que era o pessoal dos Ministérios. Então, assim, as primeiras reuniões para decidir quem ia atuar onde, era tudo aqui na Sdr/MI, Todo o planejamento era feito aqui, prestação de contas, como as coisas estavam andando e tal. Aí, mais para frente quando o programa cresceu mais ainda, lá para 2012, o MI não deu conta. (E1)

No MDS tinha uma secretaria, a Seseq/MDS a secretaria do “Brasil Sem Miséria” que era a secretaria de superação da pobreza. Ela começou a puxar muito isso, por que a Casa Civil começou a cobrar mais celeridade. Então acabou que saiu a coordenação do MI, ficou muito lá no MDS. (E2)

O MDS, além de ser o coordenador formal do Comitê Gestor Nacional do BSM, conforme o Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, detinha o poder político por delegação da Presidência da República. A Ministra do MDS fazia parte do grupo de confiança da Presidente Dilma Rouseff. Parte da equipe que havia trabalhado na coordenação e monitoramento de programas sociais no governo anterior, quando a presidente era chefe da Casa Civil, foi deslocada para o MDS no início do mandato de 2011 a 2014. O slogan do governo federal no período era “Brasil – País Rico é País sem Pobreza”, uma das principais vitrines, portanto, eram as ações no âmbito do BSM, dentre elas o Programa Água para Todos. O MDS teve os instrumentos e o apoio político para exercer a coordenação de direito e de fato no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Esta característica acabou trazendo certa ascendência também sobre os programas vinculados ao BSM, dentre os quais o APT.

Mesmo não sendo um órgão de nível de coordenação hierárquica superior aos demais Ministérios, como seriam os órgãos do Núcleo Central do Governo (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento), no caso do Plano Brasil Sem Miséria, assim como no APT, o MDS exerceu autoridade. Autoridade hierárquica no Plano Brasil Sem Miséria, conferida pelo Decreto de sua criação, e “Autoridade Prática” no Programa Água para Todos.

De acordo com Abers e Keck (2013) a Autoridade Prática é um “poder” no qual a capacidade de resolver problemas e obter reconhecimento dos outros permite que um ator tome decisões que os outros seguirão. No caso do Programa Água para Todos (APT), o MDS não tinha o poder formal para comandar, mas se legitimou pela dinâmica de poder existente no governo federal e no empoderamento estabelecido e reforçado cotidianamente pela chefe do Poder Executivo.

De acordo com um dos entrevistados:

No início do processo foi ficando claro que o programa só andaria se ocorresse uma coordenação mais efetiva que precisava do componente da hierarquia, que a princípio seria da Casa Civil, mas que foi delegado ao MDS no caso do BSM e no APT. (E3)

Os mecanismos de mercado são baseados em coordenação pelas trocas entre atores com interesses específicos, em trocas auto interessadas que se organizam em relações

contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (licitação para aquisição de materiais, fornecimento de serviços, compras governamentais). No Programa Água para Todos este mecanismo de coordenação se configurou por meio de licitação para contratação de empresas fornecedoras de cisternas de polietileno.

Inicialmente, o modelo de atuação contava com a realização de três licitações distintas: 1) a licitação de empresa de apoio técnico e social, responsável pela mobilização e fiscalização do trabalho; 2) a licitação de empresa responsável pelo fornecimento das cisternas, utilizando atas de registro de preço; e 3) a licitação de empresa responsável pelo transporte e instalação das cisternas. Posteriormente, nos novos lotes contratados, o fornecimento da cisterna, sua instalação e transporte foram feitos por uma única empresa, para reduzir problemas como a estocagem de equipamentos e a dificuldade de responsabilização por defeitos e a logística de entrega e instalação.

De acordo com as entrevistas e documentos técnicos, a decisão de incluir as cisternas fabricadas com polietileno, teve como fundamento a necessidade de garantir maior agilidade na implementação e possibilitar, assim, o atendimento imediato das famílias e, portanto, o cumprimento da meta de 750 mil cisternas de água para consumo até 2014.

De acordo com os entrevistados:

Em função da demanda estimada e da meta estabelecida de mais 750.000 cisternas a gente tinha que ter outros arranjos. E aí inclusive chegaram a discutir no MDS ver se a gente fazia cisterna de polietileno, e aí a gente viu que não dava, até que criou-se esse arranjo de o MDS ficar com uma meta de cisterna de placa, e o MI abraçar essa meta de polietileno pelos seus arranjos com a Codevasf e DNOCS, porque o Núcleo de coordenação, MDS e Casa Civil tinham essa ideia de que o modelo de cisterna de placa não daria, sozinho não daria conta, precisaria ter um auxiliar, e que esta cisterna de polietileno seria a solução de todos os problemas, porque afinal de contas, se você chegar lá, colocar na casa das pessoas, é melhor do que não colocar nada. Então foi mais ou menos assim, a grosso modo, foi isso que aconteceu no começo em 2011, e aí por isso que teve essa divisão, e a gente começou a trabalhar então por dentro do MDS, as cisternas de placa com o modelo que a gente já tinha, que era com a AP1MC, que é a OSCIP da ASA, e na parceria com os estados. (E6)

O projeto estava começando e ninguém sabia exatamente como seria feito isso, o modelo que a gente tinha na época era um modelo de cisterna de placa, na época o governo queria dar uma acelerada e aí o modelo de cisterna de placa ele não se mostrava muito apto a fazer escala na instalação. Esse modelo das cisternas de polietileno já vinha sendo utilizado, tanto em Israel quanto na Arábia Saudita e principalmente na Austrália, foram de lá que vieram os primeiros modelos. (E7)

As próprias empresas que trabalhavam na época com esse tipo de tecnologia mostraram aos ministérios várias amostras de como tinha sido feito e o que poderia ser feito, o que poderia atingir. O governo federal adotou a ideia e definiu o Ministério da Integração como executor, e aí o Ministério da Integração colocou o DNOCS e mais alguns parceiros para poder fazer esse primeiro tipo de execução, ainda mais com a forte seca no período. (E8)

Todavia, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) criticaram a medida por entenderem que a instalação de cisternas de polietileno não trazia o benefício do processo social de aprendizado, gerado pela construção de cisternas de placa, com aplicação e apropriação pela comunidade. De acordo com o argumento das OSC, no processo de construção de cisternas de placa a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios beneficiários são treinados para a construção da estrutura, ao contrário da sistemática de instalação das cisternas de polietileno, no qual se contratavam empresas, em um processo de pouca participação social.

De acordo com os entrevistados:

A ASA temia pela descontinuidade do programa PIMC e pela perda de protagonismo na assistência às famílias rurais. Manifestaram contrariedade por ocasião do lançamento do programa Água para Todos, em Tauá no CE, no Sertão dos Inhamuns, em dezembro de 2011, quando o ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra, anunciou a entrega, junto do governo do estado do CE, de 2.300 cisternas de polietileno para famílias do primeiro Município do Ceará beneficiado com o projeto. Eles entenderam que a sociedade civil organizada estaria sendo descartada desse processo. (E10)

Tivemos preocupação com a mudança adotada pelo Governo Federal: com a implantação de cisternas de material sintético, a economia rural será afetada. Não haverá mais capacitação dos agricultores para construção das cisternas de placa, como são conhecidas esses tipos de cisternas de alvenaria. A qualidade da água após o armazenamento nesse tipo de depósito também é questionada. Como as novas cisternas tem como matéria prima produtos químicos, ainda não se sabe quais problemas poderão causar à saúde humana. (E11)

Após o recebimento do equipamento, alguns beneficiados poderiam querer negociar com outros moradores e até com donos de pequenas propriedades rurais. Nos preocupamos com a interferência política de prefeitos, vereadores e deputados. Como o projeto que integra o plano Brasil Sem Miséria passa a ser administrado pelos governos do Estado e dos Municípios, poderão escolher quem terá direito ao kit, prejudicando a neutralidade adotada pela ASA. (E12)

Além da desconfiança com a qualidade do material, nós criticamos o novo modelo de cisternas pelo fato de elas quebrarem a lógica da

mobilização das comunidades na construção, no manejo e na manutenção dos reservatórios. Com R\$ 2,5 mil, a gente consegue construir a cisterna de placas com o processo de formação junto. Já a cisterna de polietileno custa cerca de R\$ 6 mil, além do custo do transporte para levar até as comunidades, e não gera renda local. Uma empresa é contratada, chega e instala. Não tem o processo de formação, mas sim de entrega. (E13)

Na ocasião, o MDS emitiu uma nota de esclarecimento para diminuir a resistência das organizações sociais a respeito da utilização das cisternas de polietileno. Esta nota foi lida na reunião seguinte do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Conforme nota taquigráfica:

"Trata-se de um enorme desafio que, necessariamente, traz para o centro da agenda nacional toda a experiência acumulada dos governos e da sociedade civil na construção das cisternas, em especial a metodologia desenvolvida pela Articulação do Semiárido (ASA). Queremos e vamos continuar esse trabalho. Para isso, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) tem como meta instalar cisternas e outros equipamentos de abastecimento de água para 750 mil famílias do semiárido em dois anos".

Os mecanismos de redes se baseiam na colaboração voluntária e solidária entre atores e pressupõem que as relações envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos. Apresenta potencial de maior flexibilidade, porém baixa sustentabilidade. No Programa Água para Todos este mecanismo de coordenação aparece de duas formas, tanto por meio da parceria com a sociedade civil, quanto por intermédio da articulação entre os órgãos governamentais atuantes no programa. A relação com a sociedade civil foi um dos fatores importantes do APT, na iniciativa precursora do Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC e a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA). Buscou-se o fortalecimento de uma política de acesso descentralizado à água, que tem como eixo condutor a parceria com a sociedade civil organizada e a valorização do cidadão beneficiário como sujeito no processo de implementação da política pública.

Também foram fundamentais para viabilizar a execução das metas previstas a articulação dos órgãos e instituições federais com competência legal em temas como segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, de saúde e meio ambiente; bem como a articulação com estados e municípios. Neste contexto, o exercício da coordenação do APT entre os órgãos de governo, também teve elementos do mecanismo em redes, além da mencionada coordenação hierárquica, na medida em que se estabeleciam laços

de confiança e cooperação nas salas de situação com a presença das burocracias dos respectivos órgãos.

Conforme relato de um entrevistado:

A gente teve uma série de ajustes que foram feitos, foi um período bem difícil para tentar todo mundo trabalhar junto, então é isso, aquelas obtensões, por que está fazendo isso, por que que era esse dado, até todo mundo entender um pouco mais o que era a lógica e por que a gente estava fazendo isso demorou um tempo, mas eu acho que depois do primeiro ano a gente começou a aparar arestas porque todo mundo começou a ficar, mais confiante. Não adianta você para monitorar, ficar só pedindo dado, por que o órgão tem que ver que faz sentido fazer parte daquele arranjo. Então esta é uma coisa essencial dentro desses arranjos de coordenação, trabalhar dentro de uma rede o estabelecimento de relações de confiança. (E4)

Não pode só pedir os dados para a gente e fazer um relatório, então tem que fazer sentido porque eu tenho que ter outros tipos de incentivos, outros tipos de ganhos e vantagens de participar daquela reunião todo mês, então eu vou resolver problemas realmente que estão travando a minha execução, eu percebo que estar ali faz mais sentido do que não estar, porque era isso, eu tinha contato direto na época, eu tinha contato direto, lá na sala de situação tinha Ministério da Fazenda, do Planejamento, Casa Civil, tinha outros órgãos do próprio MDS. Então assim, você tinha uma rede, então não era só um problema de um trabalho a mais. Acabou sendo uma oportunidade de ter acesso a alguns órgãos que de outra maneira talvez não fosse possível e de estabelecer relacionamentos de parceria. (E15)

Portanto, apesar da dissociação entre estas três formas de coordenação e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática, o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolveu a combinação desses três elementos, com tensões advindas da sua coexistência, sem que haja a substituição de um pelo outro, conforme se pode observar nesta seção.

Desta forma, dentro da coexistência observou-se certo ordenamento entres os tipos de mecanismos subjacentes, estando a hierarquia em primeiro lugar, seguido de redes e, de forma mais residual, mercado. No tocante à hierarquia, verificou-se que ela é necessária na construção dos arranjos de coordenação, uma vez a convocação dos atores para participar, a constituição das arenas e dos recursos demandou autoridade e empoderamento, especialmente, da chefe do Executivo. De uma maneira geral, verificou-se visões convergentes na compreensão de que as atividades de coordenação precisam de mais de um mecanismo atuando de forma conjunta de acordo com a afirmação de alguns entrevistados do governo federal (E1; E2; E4;E6; E15; E16), sintetizada na entrevista E16:

No arranjo de coordenação do Água para Todos acabou ocorrendo as três formas de atuação. A hierarquia realizada pela Casa Civil e pelo MDS. A atuação em rede que só ocorreu à medida que os parceiros enxergaram ganhos na atuação conjunta e a de mercado na contratação de empresas para ganhar escala na instalação das cisternas, mesmo com a polêmica entre o uso de cisternas de placa e de polietileno. Nós aqui fizemos a instalação dos dois tipos de cisternas, para dar conta de atender nosso público alvo. (E16)

Nesta seção 4.2 foram abordados os arranjos institucionais adotados para a implementação do Programa Água para Todos, de forma a estruturar a governança de um programa complexo que envolve várias organizações em diferentes setores da política pública.

Além da análise aqui realizada sobre os mecanismos de coordenação no processo de governança do Programa Água para Todos, entende-se que é necessário compreender os eventos que antecederam o APT e conhecer a trajetória das principais organizações envolvidas (MDS e MI), sobretudo suas políticas estruturantes, e verificar em que medida elas contribuíram, ou não, em maior ou menor grau para o funcionamento do arranjo institucional e a construção de capacidades relacionais no âmbito do programa. Esta análise é realizada na próxima seção 4.3.

4.3. A trajetória das duas principais organizações à luz dos arranjos institucionais.

De acordo com classificação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) os órgãos do governo federal estão divididos em áreas de atuação compatíveis com campos organizacionais estabelecidos. No caso da política pública em análise estão presentes as áreas sociais e de infraestrutura, onde estão alocadas as ações do MDS e MI respectivamente (BRASIL, 2011c).

Esta distinção é importante na medida em que a forma de atuação de cada setor e os respectivos arranjos institucionais de coordenação podem ter uma relação de sinergia ou de justaposição na execução do programa. Estas questões são importantes na implementação de programas de natureza complexa como o Programa Água para Todos que envolve a necessidade tanto da articulação intersectorial quanto da federativa, além da participação social e da questão territorial.

Desde a Constituição, foram construídos diversos sistemas nacionais que organizaram e regulamentaram as relações federativas em determinadas áreas de políticas públicas – como o Sistema Único de Saúde (SUS), na saúde, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na assistência social, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e depois o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na educação, entre outros. Mesmo que em níveis distintos de implementação, os sistemas nacionais criam uma atuação mais previsível e regulamentada de relações federativas, que passam a depender menos de ações de cada governo e mais de decisões coletivas e de longo prazo a respeito dos rumos das políticas (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013).

As relações federativas no governo federal também operam numa lógica menos estruturada no caso de ministérios que não têm sistemas, mas que podem depender de estados e municípios para operarem suas políticas. Assim, há no cotidiano do governo federal diferentes tipos de dinâmicas federativas operando.

Licio et al. (2011) destacam que questões de escala e fragmentação em diversos órgãos que não possuem políticas sistêmicas e instrumentos de coordenação nos três níveis de governo, prejudicam a própria articulação intersectorial. Estes aspectos de fragmentação e baixa capacidade de articulação federativa são corroboradas por Gomide e Pereira (2018) em relação ao setor de infraestrutura. Os autores argumentam que a profissionalização e a qualificação técnica existentes na burocracia pública do setor de infraestrutura do governo federal são constrangidas não só pela baixa autonomia e coesão intragovernamental, como também as

relações da burocracia com a sociedade local, com os representantes dos entes federativos e com as agências de controle são precárias. Tal situação constitui-se em barreira para a eficiência e legitimidade da ação estatal no setor.

As políticas estruturantes das ações do MDS, que possuem relação com o APT, são a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizada sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) articulada sob a forma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

No âmbito do MI a política orientadora das atividades de superação das desigualdades regionais, dentre as quais se insere o Programa Água para Todos, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Estas políticas norteadoras das ações dos ministérios são os principais canais institucionais de relações intergovernamentais, podendo facilitar ou limitar a implementação de programas intersetoriais no território, como o APT.

4.3.1. As Políticas Estruturantes do MDS (PNAS e PNSAN)

4.3.1.1 – A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o SUAS

A Constituição Federal de 1988 (CF1988) estabeleceu um novo formato para a assistência social, delimitando-a como um campo autônomo no interior das políticas sociais. Embora a CF de 1988 tenha alçado a assistência social à condição de direito social a ser implementada de maneira descentralizada, a estruturação da política pública dependia da configuração das responsabilidades federativas e da articulação dos entes em bases nacionais (JACCOUD; LICIO; GONTIJO, 2018).

O arcabouço legal da política é instituído em 1993, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/1993), que reitera as orientações normativas de descentralização e participação social. A prestação estatal desse direito continua a ser competência concorrente entre os três níveis de governo. O repasse de recursos financeiros aos entes federados fica vinculado à existência de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social (art. 30 da LOAS), com o requisito que o orçamento da seguridade preveja alocação própria de recursos nos respectivos Fundos dos entes subnacionais (BRASIL, 1993). Quatro anos depois de promulgada a LOAS, em 1997, foi editada a primeira Norma Operacional Básica (NOB) que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1998, com a adoção de nova NOB, buscou-se

avançar na operacionalização da LOAS. Essa norma tornou automática a transferência de recursos para os governos subnacionais; exigiu a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social; diferenciou serviços, programas e projetos; ampliou as atribuições dos conselhos; e criou os espaços deliberativos de negociação entre níveis de governo, na forma das Comissões Intergestores Bipartite (CIB), compostas pelo gestor estadual e respectivos gestores municipais, e Tripartite (CIT), compostas por gestores municipais, estaduais e pelo gestor federal de assistência social (DRAIBE, 2003; PALOTTI; COSTA, 2011; JACCOUD; LICIO; GONTIJO, 2018).

Até o ano de 2001, houve a efetivação de muitos dispositivos normatizados, como a implantação de uma série de órgãos de representação social para a política de assistência social e gestão compartilhada (Conselho Nacional de Assistência Social, Fundo Nacional da Assistência Social, bem como a institucionalização de conselhos, fundos e planos de assistência social em 4.105 dos 5.560 municípios brasileiros na época) (DRAIBE, 2003; PALOTTI; COSTA, 2011). Contudo, as competências entre os entes federados permaneciam difusas e imprecisas, não havendo incentivos para a criação, em estados e municípios, de capacidades institucionais para assumir as responsabilidades de gestão em rede da política.

Essas questões passam a ter melhor encaminhamento a partir de 2003, quando ocorre uma significativa mudança no campo das políticas de assistência e de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, ao ampliar o escopo institucional e organizacional dessas políticas e construir um sistema nacional de base federativa. A assistência social ganha importância na agenda governamental, evidenciada pela criação de Ministério próprio, primeiramente, o Ministério da Assistência Social (MAS) e, posteriormente, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004. O governo federal passa a liderar a discussão e a implementação de um arranjo institucional e normativo que respondesse aos desafios de uma gestão descentralizada, mas integrada entre os entes federados, e dotando de institucionalidade a responsabilidade pública afirmada na CF de 1988. A aprovação, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organiza as bases de uma gestão pública e compartilhada entre os níveis de governo, com uniformização de objetivos e princípios, com a regulação das responsabilidades comuns e específicas, incluindo aspectos do planejamento e financiamento das ações. Com a PNAS, tem-se a preparação para o passo seguinte de uma agenda inovadora: a implementação e gestão de um Sistema Único de Assistência Social, expressa em 2005 por meio da Norma Operacional Básica – NOB, denominada NOB SUAS (BRASIL, 2004; 2005).

A PNAS e, sobretudo, a NOB SUAS, avançaram na interpretação da LOAS de 1993 no sentido de reforçar a gestão compartilhada, o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e a definição mais clara das competências da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil. A rede do SUAS também prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, tanto por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e da rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, como crianças e idosos, quanto por intermédio do Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) que é a unidade pública estatal que oferta serviços da Proteção Social Especial (a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social), além de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas no nível local/territorial (BRASIL, 2005).

As mudanças institucionais realizadas nesse período deixaram legados que facilitaram o desenvolvimento das relações intergovernamentais na construção da responsabilidade pública para oferta da política, tais como: a promulgação da LOAS, em 1993; o desmonte do modelo clientelista baseado na Legião Brasileira de Assistência – LBA em 1995; a criação dos fóruns de secretários municipais (Congemas) e estaduais (Fonsemas) da assistência social e a criação de instâncias de pactuação federativa, as CIT e CIBs em 1998. Mas, foi com a construção do SUAS em 2005 e seu aperfeiçoamento em 2012, que o processo de construção federativa da política ganhou corpo. Estados e municípios tiveram suas responsabilidades aprimoradas em face dos compromissos de oferta e dos parâmetros nacionais da política, permitindo que o arranjo coordenado de gestão ganhasse progressiva densidade (PALOTTI; COSTA, 2011; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013; JACCOUD; LICIO; GONTIJO, 2018).

A estruturação da política de assistência social na forma de sistema trouxe mecanismos de incentivos e induções para a adesão dos entes subnacionais com repasse de recursos específicos para cada programa, segundo padronizações estabelecidas em nível federal, mediante condicionalidades e incentivos financeiros para apoio a gestão descentralizada. A adesão dos órgãos municipais e estaduais ao *modus operandi* do SUAS contribuiu para maior estruturação do campo organizacional da assistência social trazendo mudanças organizacionais influenciadas por processos que as tornam similares. Essa similaridade ou homogeneidade gerada pelo campo organizacional é definida por DiMaggio e Powell (1983) como isomorfismo institucional que consiste, segundo Machado-da-Silva e Fonseca, (1994, p. 76), em um “processo de modificação organizacional rumo à compatibilidade com as características ambientais decorrente da interferência de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos,

reduzindo a variedade e a estabilidade dos arranjos estruturais em vigor em um campo institucional”. Além dessa influência sobre a estrutura, o ambiente institucional constituído pela legislação e participação nos conselhos e conferências também delimita e direciona estratégias organizacionais.

O quadro 5, a seguir, sintetiza os principais normativos e aspectos das estratégias de coordenação federativa da política de assistência social nas diversas fases da sua trajetória.

Quadro 5: Coordenação Federativa e principais normativos na trajetória da PNAS/SUAS

	Década de 1930	1988 a 2003	2004 a 2016 (SUAS)
Coordenação federativa e responsabilidades dos três níveis de governo	<ul style="list-style-type: none"> - Ações fragmentadas, subvencionadas por órgão federal e implementadas majoritariamente por entidades filantrópicas. - Ações estaduais e municipais na área de assistência social eram residuais e independentes das ações das entidades subvencionadas diretamente pela LBA. 	<ul style="list-style-type: none"> - CF 1988 prevê a responsabilidade pública na oferta da política e a descentralização político-administrativa para sua implementação. - A publicação da Loas, extinção da LBA e publicação das NOBs avançam na especificação da competência de cada nível de governo, mas a implementação foi parcial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avanços significativos na construção da identidade da política, definição das competências dos entes federativos, (tendo a União como formuladora, regulamentadora e financiadora; municípios como executores; e estados com papel indefinido - entre coordenação regional e execução residual da política). - Criação e consolidação de espaços e ferramentas de coordenação federativa - Papel dos governos estaduais permanece residual e discricionário.
Principais normativos	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da LBA, sob a forma de associação civil (Decreto-Lei nº 4.830/1942). - LBA é transformada em Fundação (Decreto-Lei nº 593/1969). 	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição Federal (1988). - LOAS (1993). - Extinção da LBA (Medida Provisória nº 813/1995). - NOB 1 (1997). - NOB 2 (1998). 	<ul style="list-style-type: none"> - PNAS (2004) - NOB-SUAS (2005) - Alteração da LOAS – Lei nº 12.435/2011 - NOB-SUAS (2012)

Fonte: Jaccoud et al. (2018)

4.3.1.2 – A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o SISAN

A outra política estruturante das ações do MDS, que possuem relação com o APT, é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) articulada sob a forma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A construção de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é importante na medida em que a fome e a insegurança alimentar são problemas antigos na realidade brasileira, associados principalmente à pobreza, à falta de educação alimentar e de políticas públicas efetivas para a resolução do problema. Em 1946, Josué de Castro escreve *Geografia da Fome*, obra na qual efetua mapeamento do Brasil a partir das características alimentares de cada uma das cinco regiões brasileiras, documentando a existência de situações de fome no país, afirmando que tais situações não são consequências de fenômenos naturais, mas predominantemente determinadas por fatores econômicos e sociais (CASTRO, 2005).

Em 1948, com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, consagra-se mundialmente o direito à alimentação como parte de um padrão de vida adequado. Embora desde os anos 1960 os especialistas sobre a vigilância alimentar e nutricional evidenciassem a necessidade de um enfoque multicausal e multissetorial no acompanhamento dos problemas de alimentação e nutrição, apenas após a realização da Conferência Mundial de Alimentação, em Roma, em 1974, patrocinada pela FAO, que aprovou a recomendação para que os Estados-membros estabelecessem sistemas de vigilância alimentar e nutricional, é que o tema se converte em componente programático de diversos países (CASTRO; HELLER; MORAIS, 2015).

Nos anos 1980, com a abertura democrática e a luta de movimentos sociais, a questão da fome ressurgiu e os temas da alimentação e nutrição voltaram ao cenário político nacional. Destaca-se como um dos mais importantes eventos para a discussão da temática a 8ª Conferência Nacional de Saúde (17 a 21 de março de 1986), um marco na trajetória da política de saúde no Brasil. Surgem, no evento, as primeiras referências ao conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Ministério da Agricultura. É elaborada uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar com a finalidade de atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos.

Em 1988, na nova Constituição foi instituído que a saúde é um direito que deve ser atendido por políticas sociais e econômicas, sendo o conceito de saúde entendido de forma ampla, como resultado de condições relacionadas à dieta alimentar, à qualidade da moradia,

educação, renda, meio ambiente saudável, trabalho e transporte, emprego e diversão, liberdade, propriedade da terra e acesso aos serviços de saúde (CASTRO; HELLER; MORAIS, 2015).

Organizações da Sociedade Civil (OSC) tiveram importante papel nos anos 1990, na elaboração de textos e documentos e na organização de eventos para discutir a temática: a Fase Nacional, que produziu documentos sobre a fome, participou da coordenação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS); o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que participou do grupo de discussão e elaboração do Programa Fome Zero e desempenhou um papel estratégico no cenário político dos anos 1990, constituindo-se em um dos principais articuladores do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1998.

Algumas dessas OSCs como a Assessoria em Projetos de Tecnologias Alternativas (ASPTA) e o Centro de Assessoria e Apoio a Instituições Não Governamentais Alternativas (CAATINGA), participaram da formação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) em 1999 e na concepção do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). Também coordenaram a Tenda de Segurança Alimentar e do Grupo Semiárido da Eco-92 no evento paralelo da CNUMAD92 e a redação do Tratado de Segurança Alimentar apresentado ao evento oficial, sendo a ONG CAATINGA uma das principais articuladoras para colocar a situação do semiárido em pauta. Muitas outras ONGs e movimentos sociais participaram e contribuíram para o processo de colocar o tema da fome na agenda pública. O acesso à água é um dos componentes fundamentais na questão da fome, sobretudo no semiárido.

Em 2003, o tema da Segurança Alimentar e Nutricional é retomado como uma prioridade do Governo Federal. O Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, recria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹³ (CONSEA). Neste ano é também criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), é lançado o Fome Zero e criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Além disso, é apresentada a proposta da PEC 047/2003, que propõe a alteração do art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social (BRASIL, 2011e).

Em 2004 é instituído o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 2004), que unifica os programas de transferência direta de renda. Em janeiro é criado o Ministério do

¹³ O CONSEA consistiu em importante instância de participação social na política de SAN. Foi criado em abril de 1993, no governo Itamar Franco, como órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por 8 Ministros de Estado, 21 representantes da Sociedade Civil, sendo 19 indicados pelo Movimento pela Ética na Política. Depois foi extinto e substituído pelo Conselho do “Comunidade Solidária” em 1995. Recriado em 2003, teve papel importante como espaço de participação social no BSM e no Programa Água para Todos, defendendo uma perspectiva de convivência com o Semiárido na interlocução com o MDS. O CONSEA foi extinto pela Medida Provisória nº 870 de janeiro de 2019.

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Medida Provisória nº 163, transformada posteriormente na Lei nº 10.868, de 13 de maio de 2004, sendo a estrutura regimental do novo Ministério assinada em 11 de maio de 2004, no Decreto nº 5.074. O MDS unifica três estruturas: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. O MDS passa a responder, portanto, pelas políticas de Segurança Alimentar (SAN) e de transferência de renda, pela política nacional de assistência social e pela política nacional de desenvolvimento social, assumindo assim um conjunto amplo e estratégico de políticas e programas. O Ministério passa a contar com instrumentos financeiros e com importantes espaços de participação social.

Em 2006, por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, também conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), cria-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o objetivo de assegurar a alimentação adequada. A proposta de Lei foi elaborada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA e discutida amplamente por diversos setores da sociedade, por organismos internacionais de direitos humanos e por membros do Ministério Público. A LOSAN além de estabelecer as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial da Segurança Alimentar e Nutricional; e, ainda, afirma o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Soberania Alimentar, como princípios que a orientam e como fins a serem alcançados através de políticas públicas.

Com os Decretos nº 6.272 e nº 6.273, ambos de 23 de novembro de 2007, que regulamentaram respectivamente o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança alimentar e Nutricional – CAISAN, à luz do novo marco legal publicado em 2006, ficaram instituídas as instâncias fundamentais para a operacionalização do SISAN. Entretanto, persiste o desafio de consolidar o SISAN nos estados e nos municípios e, para isso, torna-se fundamental que sejam criados e fortalecidos os componentes estaduais e municipais desse sistema.

Em 2010, a campanha promovida pelo CONSEA, com apoio de ONGs, movimentos sociais e artistas, pela aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), resulta na inclusão do Direito à Alimentação no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. É importante destacar o papel decisivo da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional para aprovação da Emenda Constitucional (EC 064, 04/02/2010).

A publicação do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2012/2015, seguido da Resolução nº 4 da CAISAN, que aprovou seu Regimento Interno, em 14 de dezembro de 2010, e a estruturação da sua Secretaria-Executiva, em fevereiro de 2011, também permitiram desencadear o processo de regulamentação da adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela LOSAN, tem como principal propósito a promoção, em todo o Território Nacional, do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Esse direito é realizado quando cada homem, mulher ou criança, vivendo sozinhos ou em grupo, tenham acesso a alimentos adequados e saudáveis ou aos meios necessários para obtê-los, de forma permanente, sustentável e emancipatória.

Assim, o SISAN possui componentes federais, estaduais, distritais e municipais. A Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, nos termos do seu Art. 11, define como integrantes do SISAN:

1. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar – responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN. É precedida de Conferências Estaduais, Distrital e Municipais, e, em alguns casos, Regionais e Territoriais, onde são escolhidos os delegados para o encontro nacional. A Lei prevê, ainda, que a Conferência Nacional avalie o SISAN.

2. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA – é a instância de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas a SAN. Tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República na formulação de políticas e nas orientações para que o País garanta o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A participação social, tanto na formulação quanto no controle social das diversas iniciativas, é uma característica importante do processo de construção das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e tem se dado por meio das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e conselhos estaduais e municipais. O quadro 6, a seguir, sintetiza os principais normativos legais relacionados a Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quadro 6 – Principais normas legais na trajetória relacionada à PNSAN/SISAN

Evento/Normas	Data	Finalidade
Assembleia da ONU	1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos consagra o direito à alimentação
FAO	1974	Conferência Mundial de Alimentação em Roma - recomendação para que os Estados-membros estabelecessem sistemas de vigilância alimentar e nutricional
8ª CNS	1986	8ª Conferência Nacional de Saúde primeiras referências ao conceito de Segurança Alimentar (SAN)
CF / 1988 Art. 196	1988	Saúde como um direito. Conceito de saúde entendido de forma ampla, como resultado de condições relacionadas à dieta alimentar, entre outros
Ação da Sociedade Civil	1990 Década de 1990	Organizações da Sociedade Civil (OSC) Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional Formação da ASA e concepção do PIMC
MP / 2004	2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Lei nº 11.346	2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
Decreto nº 6.272	2007	Regulamenta o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA
Decreto nº 6.273	2007	Regulamenta a Câmara Interministerial de Segurança alimentar e Nutricional – CAISAN
EC 064	2010	Emenda Constitucional nº 64/2010 - inclusão do Direito à Alimentação no artigo 6º da Constituição Federal de 1988
Decreto nº 7.272	2010	Instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) Estabelece parâmetros para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012/2015

Fonte: elaboração própria

Verifica-se, portanto, que as políticas estruturantes do MDS adquiriram maior institucionalidade e legitimidade no período, conseguindo criar canais de diálogo e coordenação junto aos entes subnacionais e a sociedade civil, tornando-se políticas nacionais de Estado, mesmo que em graus diferentes, com maior construção de arcabouço institucional no SUAS do que no SISAN. Por outro lado, a política regional não alcançou o mesmo grau de institucionalidade, conforme discussão no próximo item.

4.3.2. A Política Estruturante do MI (PNDR)

No âmbito do Ministério da Integração Nacional (MI), órgão responsável pela condução de uma política de desenvolvimento regional, os vários setores que deveriam apresentar integração na ação territorial revelam dificuldades institucionais. Dividido em quatro grandes áreas como infraestrutura hídrica, irrigação, defesa civil e desenvolvimento regional, a atuação do MI carece dos instrumentos legais efetivos e de canais de diálogo e coordenação federativos estabelecidos por lei. Somente o setor da defesa civil possui uma lei federal que estabelece competências e interlocução federativa. A área de desenvolvimento regional propriamente dita é composta pela Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR/MI e as superintendências de desenvolvimento regional das regiões nordeste, amazônica e centro oeste, respectivamente SUDENE, SUDAM e SUDECO.

O governo iniciado em 2003 encontrou em situação precária as instituições e os instrumentos criados em décadas anteriores para a promoção do desenvolvimento regional. Os tempos, porém, eram outros; não sendo mais possível cogitar-se da reprodução das condições em que políticas, instituições e instrumentos para o desenvolvimento regional haviam sido criados na década de 1960 (DINIZ; CROCCO, 2006; ARAÚJO, 2007; ARAÚJO; GUIMARÃES, 2011; AMPARO, 2014).

Nesse contexto, o Presidente Lula anuncia, como um dos pontos centrais de Governo, enfrentar-se o fato de o Brasil ser uma das nações mais desiguais do mundo. Diante desse desafio, programas sociais seriam lançados com vistas a mitigar a grave situação social “das dezenas de milhões de homens, mulheres e crianças vivendo abaixo da linha de pobreza, submetidos a todas as formas de insegurança e violência” (FONSECA, 2011; AMPARO, 2014).

Nessa perspectiva, a “questão regional” foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento do desafio da diminuição das desigualdades do país, tendo esse compromisso sido expressamente ratificado no Megaobjetivo II do PPA 2004/2007, que propõe, entre outros objetivos, “reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local”.

Para Galvão (2013), a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional é fundamental para um país como o Brasil. Atingir o crescimento econômico com inclusão social e reduzir as disparidades regionais e sociais deve consistir em uma das prioridades do governo brasileiro. O Brasil em passado recente buscou a implementação de grandes programas de investimento em infraestrutura, assim como programas sociais em favor

das populações pobres. As diferentes políticas têm impactos importantes sobre os territórios, e têm complementaridades que poderiam aumentar a sua eficácia. A maioria das carências de infraestrutura e de demandas sociais não atendidas concentra-se em determinadas áreas geográficas. Uma política com base territorial, como uma política de desenvolvimento regional, que leve em consideração as demandas específicas de cada território e auxilie na coordenação da ação dos ministérios setoriais, aumentaria a eficácia das políticas sociais (ARRETCHE, 2010; GALVÃO, 2013; OCDE, 2013).

Em 2003 foi elaborado uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No texto do documento, é claramente visível a ruptura com o modelo neoliberal de desenvolvimento regional até então vigente, alinhando-se claramente a uma “visão furtadiana” (Celso Furtado) de abordagem, pela qual o Governo federal é chamado a lançar programas regionais com recursos substantivos, viabilizando-se investimentos estruturantes, entendidos necessários à reversão da histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil (GALVÃO, 2013; AMPARO, 2014).

Além da expectativa de recursos adicionais, os pressupostos principais da proposta da PNDR foram assim apresentados, conforme Amparo (2014):

1. As desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região; daí a proposição de que a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.
2. Era preciso recriar a estrutura institucional regional desmantelada na década de 1990 por governos anteriores (recriação das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste).
3. Dado que “desenvolvimento regional” é tema de caráter intersetorial, era necessário instituir instrumentos de governança que facilitassem a articulação da política regional que viria a ser conduzida pelo MI com a ação de órgãos setoriais federais, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada.

Um traço inovador da PNDR está na “tipologia sub-regional” proposta, que seria utilizada na atribuição de prioridades e intervenções no território, muito à semelhança da abordagem adotada pela política regional europeia. A unidade geográfica de referência é a microrregional, segundo a classificação do IBGE. Duas variáveis foram utilizadas: o rendimento domiciliar médio, uma variável estática, de base decenal, e o crescimento do PIB per capita, uma variável dinâmica, ambas de fonte IBGE. Com o cruzamento das duas variáveis - rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita – decorreram quatro categorias

de microrregiões: a) microrregiões de baixa renda e baixo dinamismo econômico, onde a PNDR se propôs a atuar em sintonia com políticas sociais; b) microrregiões de média renda e baixo dinamismo; c) microrregiões dinâmicas de menor renda; d) microrregiões de alta renda, independentemente de seu dinamismo, as quais foram classificadas como áreas não prioritárias para atuação da política regional.

Além da tipologia, definida como “referencial” para a atuação em âmbito nacional, o texto original da PNDR declara, adicionalmente, que a atuação operacional do Ministério no território se daria na escala “mesorregional”. Este provavelmente foi um recurso utilizado pelos formuladores da PNDR para preservar fontes orçamentárias herdadas do PPA 2000/2003, como os programas mesorregionais: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido - CONVIVER.

Quanto ao arranjo institucional proposto no documento original da PNDR, com vistas ao estabelecimento de um modelo de governança que propiciasse a convergência da ação de Governo no território, o documento de 2003 define três níveis de coordenação e articulação das ações, nos níveis federal, macrorregional e sub-regional:

1. No nível federal, criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República.
2. No nível macrorregional – regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - é feita referência à importância de elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento, além da necessidade de recriação das Superintendências Regionais.
3. O nível sub-regional ficaria sob a responsabilidade dos fóruns e agências de desenvolvimento, que responderiam pela articulação e coordenação nas áreas de abrangência dos programas mesorregionais, sobretudo o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO, por ser o de maior estruturação na época.

No entanto, as expectativas do MI para formular e implementar a PNDR viriam a se frustrar logo em 2004. Uma aposta central da PNDR era a perspectiva de se contar com recursos adicionais para investimento nas áreas prioritárias ao desenvolvimento regional, a serem aportados por intermédio da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja proposta fazia parte da PEC da Reforma Tributária, que tramitava, na ocasião, no Congresso Nacional com o objetivo de acabar com a guerra fiscal.

Apesar da intensa negociação do Executivo junto à bancada parlamentar dos Estados, a PEC da Reforma Tributária não chegou nem a ser submetida à votação do Congresso. Outra tentativa viria a ser conduzida pelo Ministério da Fazenda em 2008, com o mesmo resultado. A inviabilização do FNDR foi um duro golpe na premissa fundamental que norteava a formulação da estratégia da PNDR, pois ficou evidente que não seria possível contar-se com fonte de recursos para o financiamento de ações que não se enquadravam nas linhas ofertadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento como, por exemplo, infraestrutura econômica, promoção da inovação, capacitação de recursos humanos, assistência técnica e outras, entendidas como necessárias à transformação das dinâmicas regionais.

Com a inviabilização do FNDR, se esvaneceu também, por consequência, a premissa básica da PNDR de atuar nacionalmente, em microrregiões prioritárias, com base na tipologia sub-regional estabelecida. Diante do impasse, a gestão do MI tendeu a voltar-se prioritariamente, desde 2004, para investimentos setoriais, como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) e a Ferrovia Transnordestina, paralelamente que buscava fortalecer orçamentariamente ações herdadas do PPA anterior (2000/2003), como os programas mesorregionais, anteriormente mencionados.

Esse esforço de fortalecimento foi conduzido por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional - CPDR, chefiada pela Casa Civil, criada pelo Decreto nº 4.793 de 23 de julho de 2003, logo após o lançamento¹⁴ da proposta da PNDR, com o objetivo de articular e coordenar a ação de outros Ministérios e agências governamentais no território.

O MI, que detinha a Secretaria Executiva daquela Câmara, passou, desde 2004, a buscar a articulação da ação do Governo federal nas áreas correspondentes aos programas orçamentários de base territorial de sua competência, não apenas no sentido de identificar ações que outros Ministérios e agências ordinariamente executavam a partir de sua ação programática, mas também a pleitear um direcionamento preferencial de recursos orçamentários de fonte setorial (educação, saúde, transportes, energia, etc...) para áreas abrangidas pelos programas de mesorregiões diferenciadas. Essa articulação não gerou resultados significativos, dadas às dificuldades de coordenação intersetorial que subsistem, há décadas, na estrutura do Executivo brasileiro, sobretudo em órgãos como o MI, conforme será discutido em maiores detalhes na próxima seção.

¹⁴ A proposta da PNDR foi apresentada em 2003, mas o normativo legal surgiu apenas em 2007, pelo Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007

Do ponto de vista da gestão dos programas mesorregionais a cargo do MI, independentemente da escassez de recursos orçamentários, a ação do MI ficou muito centrada na organização de arranjos produtivos locais (APLs), não tendo havido um apoio consistente de capacitação institucional dos fóruns e agências de desenvolvimento sub-regionais para que pudessem assumir as funções de articulação e coordenação que lhes havia sido atribuída.

Além de orçamentariamente pouco expressivos, os programas mesorregionais - PROMESO, CONVIVER e PDFF - a cargo da antiga Secretaria de Programas Regionais (SPR) do MI passaram a ser inflados por emendas, muito pouco focadas no desenvolvimento dos territórios que lhes eram objeto. O problema das emendas foi, inclusive, um dos pontos tratados na auditoria do TCU sobre a PNDR (Acórdão 2919/2009 – Plenário) (BRASIL, 2009).

Ainda quanto à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, esta se reuniu algumas vezes, de 2003 a 2006; entretanto, a partir deste ano, entra em inatividade, não sendo mais convocada ao longo de todo o 2º mandato do Governo Lula.

Quanto aos demais instrumentos da PNDR, criados para lhe assegurar condições mínimas de governança e capacidade de articulação institucional, os resultados foram os seguintes:

- As Superintendências do Norte – SUDAM – e do Nordeste – SUDENE – foram recriadas formalmente por Lei Complementar, em 03 de janeiro de 2007, e a do Centro-Oeste - SUDECO - em 2011, não lhes tendo sido dadas, no entanto, as condições operacionais mínimas para atuar adequadamente.
- A PNDR foi instituída formalmente por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, com a proposição de ser uma política estruturante para guiar as ações do MI no tema regional (BRASIL, 2007), consistindo, porém, em pouco poder normativo e de fato para o cumprimento de suas finalidades.
- O Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional, criado dentro do Ministério da Integração Nacional, pela Portaria MI nº 566 de 15 de março de 2007, para articular a atuação das várias unidades do próprio órgão, com vistas a priorizar a PNDR, nunca foi implantado.
- Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que deveriam orientar as estratégias e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados naquelas regiões, foram elaborados com o apoio da SDR/MI, mas nenhuma ação concreta derivou desses documentos, sobretudo por conta da fragilidade das Superintendências em lhes dar

cumprimento, não tendo nem sequer sido aprovados como Lei, conforme previsto nas Leis de recriação das Superintendências.

Se, ao final do 1º (2003-2006) e início do 2º mandato (2007-2010) do Governo Lula, a execução da PNDR apresentava fragilidades com diminuição de recursos e de força institucional, a situação ainda iria piorar com o advento de uma política concorrente a partir do lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em fevereiro de 2008. Este programa, coordenado pela Casa Civil com base na experiência do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estimava, apenas em 2008, assegurar investimentos de R\$ 11,3 bilhões, provenientes de diversas fontes, a serem aplicados em 60 territórios (ampliados para 120, em 2009), compreendendo 958 municípios nas 27 unidades da Federação. Para sua execução, o MDA montou uma estrutura institucional de articulação intersetorial e integrada, muito próxima, aliás, daquela concebida pela PNDR, composta, no nível federal, de um Comitê Gestor Nacional (integrado por 22 Ministérios) e um Comitê Técnico; Comitês de Articulação Estaduais e Colegiados Territoriais. Neste caso, com o total apoio político da Casa Civil da Presidência da República, ao contrário do que ocorreu com o MI e a PNDR.

Para o acompanhamento, monitoramento e mobilização de apoio ao PTC, a Casa Civil contou com equipe da confiança de sua dirigente na época a Ministra Dilma Rousseff. Não por acaso, esta equipe posteriormente liderou os esforços de implementação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), ao assumir o MDS, quando a ex-Chefe da Casa Civil se tornou Presidente da República.

No primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) a prioridade da atuação governamental passou a ser o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Tanto o PTC, quanto a PNDR saíram da agenda do governo federal. Em 2011, uma das poucas formas de interlocução programática do MI com o núcleo de coordenação do governo – representado pela CC/PR, MF, MPOG e MDS - foi por meio do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) no PAC e do Programa Água para Todos no BSM.

Para efeito de ilustração apresenta-se o quadro 7 com as principais normas legais relacionadas a política regional no período de 1988 a 2015. Há um desbalanceamento legal na estruturação da PNDR, na medida em que, na condição de uma política com diretrizes federais de desenvolvimento regional, deveria estar amparada por um instrumento legal de maior grau hierárquico do que o de um decreto.

Quadro 7 – Principais normas legais na trajetória relacionada à PNDR (1988 – 2015)

Legislação	Data	Finalidade
CF / 1988 Art 3º	1988	Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.
CF / 1988 Art. 159 , inciso I, alínea "c" e art. 161	1988	Determina que a União entregará, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste , três por cento do imposto sobre a renda e do IPI.
Lei 7.827 / 1989	27/09/1989	Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO , o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO
MP / 1999	28/07/1999	Criação do Ministério da Integração Nacional
Decreto 4.793 / 2003	23/07/2003	Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) , do Conselho de Governo / PR
Lei Complementar 124 e 125 / 2007	03/01/2007	Recriadas Sudam e Sudene e os respectivos Conselhos Deliberativos (Condel)
Decreto 6.047 / 2007	22/02/2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR
Portaria MI nº 566	15/03/2007	Criação do Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional (nunca foi instalado)
Decreto 6.181 / 2007	03/08/2007	Criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) / PR
Decreto	25/02/2008	Institui o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Desidrata a PNDR
Acórdão TCU-2919	02/12/2009	Recomendações à PR e MI para ajustes na PNDR
Decreto 7492 / 2011	02/06/2011	Institui o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) , sob coordenação do MDS. Desidrata o PTC
Decreto 7535 / 2011	26/07/2011	Institui o Programa “ÁGUA PARA TODOS” (APT)
2012 / 2013	22/03/2013	1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) Proposta de Nova PNDR (2) – única conferência realizada
PLS 375	18/06/2015	Projeto de Lei no Senado Federal (PNDR-2)

Fonte: elaboração própria

Nas próximas subseções serão analisados os arranjos institucionais de articulação de cada uma dessas políticas orientadoras da atuação de suas respectivas organizações e indicativos de sua relação na construção de capacidades político-relacionais em cada setor de políticas.

4.3.3. Os arranjos institucionais de articulação do MDS e a construção de capacidades relacionais

A Constituição Federal de 1988 redefiniu tanto as bases do pacto federativo brasileiro, quanto às diretrizes para as políticas sociais no país. Ela inovou ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso. Todavia a Política de Assistência Social passa a ganhar concretude com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) também em 2004 e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em 2005, estabelecendo mecanismos institucionalizados de relações intergovernamentais para a coordenação federativa e garantindo o fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS (BRASIL, 2014). A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por sua vez, contribuem no diálogo federativo e sobretudo na participação social por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que é a instância de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas mais especificamente ao público alvo do APT.

Estes eventos se caracterizam como momentos críticos que demarcaram a mudança institucional na política nacional de assistência social, conforme a abordagem do neoinstitucionalismo histórico (THELEN; STEINMO, 1992; PIERSON, 2004). Neste caso, com o estabelecimento deste novo arranjo institucional foram criadas as condições para a construção de capacidades político-relacionais no setor de políticas sociais, fortalecendo as relações federativas e a capacidade institucional, historicamente baixa, de municípios na gestão da assistência social com repercussão positiva na mobilização social para a construção de cisternas do Programa Água para Todos em municípios do semiárido, ocorrendo um policy feedback (retroalimentação de políticas) positivo e de aprendizado (PIERSON, 2004; GRIN, 2014; FERNANDES; ARAÚJO, 2015; BRASIL, 2014).

Intersetorialidade

A etapa de formulação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi iniciada por um diagnóstico das necessidades da população alvo escolhida e, por meio dessas informações, o Comitê Gestor Nacional do BSM selecionou programas já existentes nos ministérios que pudessem melhorar as condições de vida do público em extrema pobreza (LOTTA; FAVARETO, 2016; BRASIL, 2014). O Programa Água para Todos (APT) foi um dos programas pré-existentes selecionados tendo como principais implementadores o MDS e o MI.

Dentro deste contexto o APT foi criado com o objetivo de integrar e potencializar ações já existentes e em andamento em diferentes órgãos do governo federal vinculadas à questão do acesso à água para consumo e produção. O decreto referente ao programa estabelece a criação de instancias de articulação horizontal (intersetorial) como o Comitê Gestor do programa e o Comitê Operacional. Mesmo com a criação dessas instancias na etapa de formulação, persistiu a lógica setorial de cada ministério no decorrer da execução das ações.

A implementação não ocorre de maneira integrada, conforme preconizada, na medida em que cada programa segue sua estratégia própria de implementação – que pode contemplar ações conjuntas ou não de maneira eventual. Ou seja, os arranjos de implementação variam de acordo com o órgão executor da ação, que atua de forma autônoma, com especificidades em termos de formas de mobilização, seleção dos beneficiários, capacitação e construção das estruturas. Todavia vale destacar a contribuição no papel de convergência realizada pela utilização do Cadastro Único na identificação do público alvo de forma a conferir alguma integração intersetorial entre as organizações na fase de implementação (DIREITO et al., 2018).

A importância do Cadastro Único é destacada conforme um dos entrevistados:

O cadastro único acabava perpassando tudo, porque o que você tem ali é o registro das famílias e das pessoas das famílias, com a perspectiva das vulnerabilidades daquelas famílias. Então você tem lá no seu registro, se tem uma questão de vulnerabilidade de renda, se tem uma vulnerabilidade mínima de acesso à escola e está lá registrado se tem a questão da vulnerabilidade de acesso à Água. (E4)

A etapa que teve maior grau de intersetorialidade foi a de monitoramento, por intermédio das reuniões do Grupo Interministerial de Acompanhamento e das salas de situação criadas no BSM. As salas de situação passaram a ocupar mais espaço de atuação no monitoramento, fortalecidas pelo contexto do BSM liderado pelo MDS (MELLO, 2016; LOTTA; FAVARETO, 2016).

Em relação ao diálogo com órgãos de controle (TCU e CGU) verificou-se que a interlocução ocorreu desde o início do APT. A colaboração entre as burocracias executoras com as burocracias dos controles resultou em melhorias na gestão.

Relações Federativas

Embora estejam previstas relações com os entes federativos na lógica de gestão do BSM, ela se efetiva de fato dentro de cada ação ou programa e seguindo a sua estrutura. As relações federativas dependem do desenho de cada programa específico. A normatização se dá pelo governo federal. No caso do MDS, o APT se beneficia da lógica federativa das ações vinculadas ao SUAS e ao SISAN.

A institucionalidade das relações intergovernamentais articulada pela PNAS e pelo SUAS contribui para a efetividade da interlocução federativa do BSM e dos programas nele incluídos como o APT, na medida em que os governos subnacionais, principalmente os governos locais (municipais) adquirem centralidade no processo. Um dos motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único, porta de entrada para o BSM, pois o responsável pelo registro das famílias no Cadastro é o poder público municipal. O município também tem papel de destaque no funcionamento da rede de assistência social, a grande referência para as famílias beneficiárias do programa (BRASIL, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016; DIREITO et al., 2018). A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por sua vez, trouxeram contribuição no diálogo federativo por meio da legitimidade e representatividade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e das Conferências Estaduais, Distrital e Municipais, e, em alguns casos, Regionais e Territoriais, onde são escolhidos os delegados para o encontro nacional. Estas instancias constituíram-se em canais de diálogo institucionalizados que fortaleceram as capacidades relacionais entre os entes federativos envolvidos diretamente na implementação do APT.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar é composto pelas instituições previstas na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e por órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, dentre outros, que façam sua adesão ao sistema. Os componentes do SISAN, já definidos pela LOSAN são: a Câmara Interministerial de SAN; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Conferência Alimentar de Segurança Alimentar e Nutricional. Esses componentes têm como instrumento para a implementação e a gestão da Política de SAN o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN, que deve atender às deliberações das conferências de SAN.

O financiamento das ações segue a lógica de cada programa especificamente (que podem contemplar recursos apenas do Governo Federal ou recursos de estados e municípios). São feitos, no entanto, aportes extras do Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Social) para ações específicas – como Cadastro Único ou fortalecimento de alguma estratégia – que servem como incentivo para adesão tanto dos Ministérios Setoriais como dos Municípios ao BSM e ao APT. A fonte de recursos para a execução do Programa é prioritariamente oriunda do Orçamento Geral da União, por meio de ações priorizadas pelo Brasil sem Miséria.

Quanto à execução das ações, elas seguem sua lógica própria, coordenada pelos ministérios setoriais. Os Estados e o Distrito Federal participam do programa mediante celebração de termo de adesão, podendo ser em parceria com ONGs ou setor privado. Podem ser celebrados, ainda, convênios, termos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, na forma da legislação vigente. Todavia, vale destacar que no caso do MDS a atuação da PNAS e a institucionalização do SUAS estabeleceram mecanismos institucionalizados de relações intergovernamentais para a coordenação federativa e garantia de fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (BRASIL, 2014). Este fluxo contínuo de recursos, mesmo que não incidam diretamente no orçamento do APT, contribuem para outras ações de desenvolvimento social nos municípios, interagindo de forma sinérgica com o APT.

As novas diretrizes emanadas da PNAS, aprovada em 2004, permitiram avançar na configuração do SUAS e na regulamentação dos serviços. O Sistema Único de Assistência Social reorganizou as relações federativas e estabeleceu as bases de atuação nacional sob forte indução do governo central. Com a Norma Operacional Básica (NOB), de 2005, teve início o processo de adesão ao SUAS pelo conjunto dos entes federativos. O fortalecimento da coordenação federativa no SUAS, operado por regulação federal e incentivos financeiros voltados sobretudo aos municípios, foi seguido por rápido incremento das capacidades estatais dos entes federativos para oferta protetiva em assistência social e apoio aos programas de enfrentamento da situação de pobreza (LÍCIO, 2011; JACCOUD, 2019).

De acordo com os entrevistados:

O SUAS foi muito importante. A área que tem o foco nessas pessoas é a área da assistência, então o SUAS é fundamental. O Sistema formou um esqueleto que para chegar a pessoa tinha que ser via as assistentes sociais e os CRAS. Inclusive uma das coisas mais importantes dentro do “Brasil sem miséria” era a tal da busca ativa. Parte da é tão vulnerável e tão pobre que se quer está dentro do cadastro, quem é que vai chegar? Então o pessoal da assistência você tem CRAS em todos os municípios, então é um jeito do governo federal capilarizar e chegar e na ponta. Sem ter esse arcabouço institucional e organizacional, para você capilarizar, chegar, você não chega nas pessoas. Sem a estrutura e a força de trabalho do SUAS e sem a ferramenta do cadastro, não teria “Brasil sem miséria”. (E3)

Mesmo no Água para Todos em que não é a assistência social que implementa, o diagnóstico para saber onde atuar, foi fortemente influenciado e não teria sido feito com base nas informações do cadastro que só existem porque você tem a rede SUAS para cadastrar as pessoas.

Então você vai definir: “olha só, nesse lugar a gente tem uma concentração muito grande de famílias que não tem acesso a água.” (E6)

As diretrizes advindas do SISAN e da PNSAN, por sua vez, ficaram estabelecidas pelo Decreto nº 7.272/2010 que regulamenta a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Dentre as diretrizes que devem orientar a elaboração de quatro em quatro anos (acompanhando o PPA) do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN, encontra-se no inciso VI: “promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura”. Estas diretrizes deram suporte normativo para a priorização do Programa Água para Todos dentro da concepção de uma política de Segurança Alimentar, até então inexistente no país, em consonância com as diretrizes de desenvolvimento e assistência social.

Participação Social

A participação de ONGs organizada pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) tem sido uma das características do programa desde o seu início. A experiência prévia de utilização de cisternas para captação de água de chuva com apoio de organizações sociais inspirou a ASA na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC). Posteriormente o apoio do governo federal, inicialmente de forma ainda fragmentada, culminou em maior articulação por meio do programa Água para Todos. O desenho da política expresso no decreto de criação do APT prevê a participação no Comitê Gestor do programa, a partir de 2013, de organizações da sociedade civil como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - Fetraf-Brasil/CUT. Também estão previstas a possibilidade de instituição de Câmaras Consultivas compostas por representantes de órgãos e entidades da administração pública ou da sociedade civil de caráter permanente ou temporário para subsidiar decisões por parte do Comitê Gestor.

Mas, a instância que trouxe um canal mais expressivo e representativo de participação social no programa surgiu na formalização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2007, portanto, ainda antes do Programa Água para Todos. Este Conselho integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) criado pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006. Na sua composição, o CONSEA conta com cinquenta e sete membros, titulares e suplentes, dos quais

2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, conforme disposto no art. 11 da LOSAN. Organizações como Contag, Fetraf e ASA participaram como membros do CONSEA. Esta instância constituiu-se, juntamente com as conferências nacionais, estaduais e municipais, em canal de diálogo que fortaleceu as capacidades relacionais entre a burocracia e as ongs envolvidas na implementação do APT.

O modelo de implementação do MDS prevê o uso de conhecimentos locais e prioriza a participação das comunidades como central para a construção das cisternas de placa (concreto). São previstas ações de capacitação das comunidades locais tanto em termos de uso da água e manutenção das cisternas quanto como mão de obra local para a construção das cisternas.

Quanto à participação de setores da sociedade civil no monitoramento, desde 2013 foi institucionalizada a presença da Contag e da Fetraf-Brasil/CUT no Comitê Operacional do programa, assim como a realização de um encontro semestral denominado Diálogos Governo-Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria, que reúne atores da sociedade civil organizada (representantes de movimentos sociais) a fim de discutir os resultados e reivindicações. Estes encontros foram organizados no âmbito do BSM em conjunto pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Por meio deles foi possível compartilhar as experiências adquiridas nos três anos e meio de atividades do Plano, debatendo os desafios da estratégia brasileira para avançar na superação da extrema pobreza e aprofundando o processo de participação social em torno do Plano, com repercussão nas ações do APT realizadas pelo MDS. O CONSEA participou ativamente (COSTA et al., 2014).

A capacidade relacional ou a interação entre as burocracias do setor social e atores locais ganha reforço com o processo de construção de cisternas de placas. Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, a cisterna de placas de alvenaria para captação e armazenamento de água de chuva são de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Na implantação da tecnologia, a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios beneficiários são capacitados para a construção da estrutura (BRASIL, 2014).

Dimensão Territorial

O BSM, quanto à dimensão territorial, apresenta a superação da extrema pobreza com um público bem definido, mas coloca em segundo plano a diferenciação relativa à sua inserção territorial. Assim, o olhar para os territórios não está presente nem na formulação, nem na implementação ou monitoramento das ações do BSM, exceto quando desenha dois vetores de inserção produtiva – um urbano e um rural. Mas mesmo aí o diálogo com a dimensão territorial é tênue, já que a inserção produtiva urbana não distingue o contexto das regiões metropolitanas da realidade de pequenos aglomerados urbanos do interior do país, nem tampouco a condição

diferenciada de áreas rurais nos estados mais ricos e melhor dotados de infraestrutura daqueles marcados por maior precariedade e isolamento (LOTTA; FAVARETO, 2016).

Todavia, no aspecto referente ao APT, dentro do vetor da inserção produtiva rural, percebe-se o componente de territorialidade. Cabe mencionar um dos instrumentos da PNAS, o Cadastro Único que teria tido papel fundamental para dimensionar as necessidades específicas de cada família e para identificá-las no território. Um dos desafios consiste em atender famílias necessitadas que ainda não estivessem cadastradas. Aqui se insere a atividade denominada Busca Ativa, que comporta a identificação no território de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos para a viabilização do acesso a serviços sócio assistenciais. A Busca Ativa é uma ação que faz parte da função de Vigilância Social prevista na PNAS. As informações coletadas no território servem para subsidiar um melhor planejamento das ações da assistência social e identificação de famílias a serem atendidas (BRASIL, 2014). Neste processo destacam-se a capacidade da PNAS de estabelecer dois princípios importantes também por meio de outros programas (PAIF- Proteção e Atendimento Integral à Família) e estruturas de apoio (CRAS - Centros de Referência da Assistência Social): a territorialização e a chamada matricialidade sociofamiliar, buscando a centralidade na família e no território, de forma institucionalizada, com repercussão na integração com outras instancias participativas já existentes no território (JACCOUD, 2019).

Outro aspecto importante para o trabalho no território foi a gestão da informação com o apoio de uma estrutura criada pelo MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) que produzia relatórios que auxiliavam na interlocução e ação com os municípios.

Na visão de um dos entrevistados:

Então, aí nessa perspectiva de dimensão territorial, tudo bem que o cadastro você tira relatórios que você consegue até saber no nível do bairro tal como é que está a situação, mas para você fazer um mapa mais amplo, o pessoal do cadastro teria dificuldades. Então, quem tinha perna para colocar essas coisas no mapa, mostrar: “não, nessa região aqui, ou nessa sub região está precisando disso e daquilo”, acabava sendo a SAGI que dava esse apoio, nesse período a SAGI estava completamente voltada para as coisas do BSM. (E4)

A síntese da análise do arranjo institucional de articulação do MDS é apresentada no quadro 8.

Quadro 8 - Síntese da análise do arranjo institucional de articulação do MDS no APT.

Arranjo institucional de articulação do MDS	
Intersetorialidade	Relações Federativas
<ul style="list-style-type: none"> • Arranjos de implementação variam de acordo com o órgão executor; • Cadastro Único na identificação do público alvo trouxe maior integração entre as organizações; • No monitoramento ocorreu maior intersectorialidade - salas de situação do BSM; • Câmara Interministerial de Segurança alimentar e Nutricional – CAISAN, instância de articulação intersectorial do SISAN contribuiu no apoio as ações do APT; • Interlocução com órgãos de controle (TCU e CGU) ocorreu desde o início do APT. 	<ul style="list-style-type: none"> • PNAS e SUAS trouxeram institucionalidade nas relações intergovernamentais e contribuíram para a efetividade da interlocução federativa do BSM e do APT; • SUAS contribuiu para rápido incremento das capacidades estatais dos entes federativos no setor de assistência social; • Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) fluxo contínuo de repasse de recursos; • PNSAN e SISAN contribuíram na relação federativa, sobretudo por meio dos Conselhos e das Conferências junto a estados e municípios; • SISAN e PLANASAN permitem atualizar as diretrizes normativas para a priorização do Programa Água para Todos dentro da concepção de uma política de Segurança Alimentar.
Participação Social	Dimensão Territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Cisternas de placa: processo social de aprendizado com aplicação e apropriação pela comunidade; • Forma de atuação mais identificada com a ótica da convivência com o semiárido; • CONSEA constituiu-se, juntamente com as conferências nacionais, estaduais e municipais, em canais institucionalizados de diálogo e participação que fortaleceu as capacidades relacionais entre a burocracia e as ongs envolvidas na implementação do APT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastro Único e a Busca Ativa teve papel fundamental para identificação do público alvo no território; • PNAS/SUAS estabeleceram princípios e estruturas importantes (CRAS - Centros de Referência da Assistência Social), buscando a centralidade na família e a capilaridade no território.
Capacidades Relacionais	
<ul style="list-style-type: none"> • Relação com grupos sociais (interação entre as burocracias do setor social e atores locais): <ul style="list-style-type: none"> ○ Cisternas de Placa: capacitação das comunidades e uso de mão de obra local; ○ Canais institucionalizados de participação social (CONSEA, Conselhos, Conferências); • A articulação com entes subnacionais se fortalece por meio do SUAS e do SISAN: <ul style="list-style-type: none"> ○ SUAS contribuiu para rápido incremento das capacidades estatais dos entes federativos no setor de assistência social e apoio aos programas de enfrentamento da situação de pobreza; ○ SISAN estabeleceu instancias de diálogo federativo e acompanhamento de diretrizes; • Diálogo entre as burocracias executoras com as burocracias dos controles: <ul style="list-style-type: none"> ○ Órgãos de controle acompanharam o programa desde o início; ○ Interlocução resultou em melhorias na gestão do APT. 	

Fonte: Elaborado pelo autor

4.3.4. Os arranjos institucionais de articulação do MI e a construção de capacidades relacionais

No ambiente organizacional do Ministério da Integração Nacional (MI) predomina a ótica do setor de infraestrutura, na medida em que a área de maior expressão e objeto de atenção política e econômica refere-se à infraestrutura hídrica. Dela fazem parte a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, a Secretaria de Irrigação, uma empresa estatal, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e uma autarquia, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS. Mesmo que o Programa Água para Todos, no âmbito do MI, seja coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, a lógica de atuação predominante no programa recebe forte influência da CODEVASF, na condição de organização mais estruturada, de maior capilaridade e principal executora do APT no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

Cabe a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR/MI a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações do APT. A política estruturante que procura guiar as ações do MI e da SDR é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro 2007 (BRASIL, 2007). Após o advento do BSM com a inclusão do APT no seu rol de programas este passa a ter maior expressão política e ganha destaque na interlocução entre os Ministérios responsáveis pela superação da desigualdade social (MDS) e regional (MI) no governo federal.

Intersetorialidade

Conforme mencionado anteriormente o decreto referente ao programa estabelece a criação de instancias de articulação horizontal (intersectorial) como o Comitê Gestor do programa e o Comitê Operacional. Todavia, o funcionamento dos comitês pode ser estimulado ou prejudicado conforme os canais de articulação previamente construídos dentro de cada política estruturante dos ministérios parceiros.

No passado, relativamente recente, existiram tentativas de construção de arenas ou fóruns de negociação intersectorial e coordenação federativa referente a políticas regionais. As instâncias de coordenação e articulação da PNDR, foram a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional - CPDR (criada em 2003) no nível nacional; as superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO no nível regional e os fóruns dos Programas mesorregionais, sobretudo o PROMESO, o único destes programas que constituiu fóruns no nível local. No entanto este arranjo institucional mostrou-se insuficiente (ALVES; ROCHA NETO, 2014; BRASIL, 2011d).

O Decreto n. 4.793, de 23 de julho de 2003, criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, vinculada à Presidência da República, com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, bem como coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais.

Ao instituir a PNDR, por sua vez, o Decreto n. 6.047/2007 atribuiu à referida Câmara o papel de articular as diversas ações distribuídas entre os ministérios, inclusive com o objetivo de “promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR”. De fato, como o adequado encaminhamento das questões relativas ao desenvolvimento regional requer uma atuação de vários setores e agências governamentais, essa coordenação é essencial para o sucesso da referida política.

Porém, constatou-se que a Câmara se reuniu regularmente apenas até o final de 2006. Assim, uma vez que o decreto da PNDR foi editado, a Câmara já não se encontrava mais em operação, trazendo prejuízos para a implantação de uma política que deve ser intersetorial, e não restrita aos esforços de um único ministério. Entre 2007 e 2010 a ação da Câmara arrefeceu, tanto assim que o relato de funcionamento do principal grupo de trabalho o GTI-PDR vai até 24 de novembro de 2006.

Com isso, a articulação entre os diversos órgãos setoriais ficou comprometida pois a política necessita da atuação coordenada de diversos ministérios e agências. Além disso, também o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional, criado dentro do Ministério da Integração Nacional, pela Portaria MI nº 566 de 15 de março de 2007, para articular a atuação das várias unidades do próprio órgão, sequer foi instalado.

Embora a Câmara fosse considerada a unidade principal de coordenação intersetorial, existiam outras instâncias para promover a articulação entre os órgãos centrais da política, no plano federativo as agências regionais (SUDENE, SUDAM, SUDECO) e no plano territorial os atores locais do Programa das mesorregiões. É o caso, por exemplo, dos Conselhos Deliberativos (CONDEL) das agências regionais de desenvolvimento e dos fóruns relacionados a algumas sub-regiões propostas pela PNDR. Quanto ao diálogo com órgãos de controle (TCU e CGU) verifica-se que a interlocução ocorreu desde o início do APT. A colaboração entre as burocracias executoras com as burocracias dos controles resultou em melhorias na gestão.

Relações Federativas

No caso da PNDR a atuação das superintendências regionais junto aos estados do nordeste, norte e centro-oeste seria de fundamental importância na construção do diálogo

federativo. Todavia, quanto à atuação das superintendências de desenvolvimento regionais SUDENE, SUDAM e SUDECO, vale mencionar que a despeito da recriação formal, as superintendências permaneceram à espera de reformas estruturais que lhes permitissem atuar com efetividade, uma vez que seus quadros de pessoal se encontram defasados, mal aparelhados e carentes de orientação estratégica. Os Conselhos Deliberativos (CONDEL) das agências regionais foram pouco operativos, com reuniões esparsas e apenas pro forma. Os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes nestes órgãos, demonstrando a persistência das práticas clientelistas (BRASIL, 2009; 2011d; KARAM, 2012a).

Para a condução do Programa Água para Todos, de acordo com o decreto pertinente, cada estado ficou incumbido de criar um Comitê Gestor Estadual (CGE), que possibilite a atuação enquanto um fórum de discussão sobre o acesso à água e conte com a participação de órgãos do governo estadual e municipais, além da sociedade civil organizada. Os comitês estaduais têm a função de receber e encaminhar ao MI as demandas relativas às comunidades que serão atendidas. Já os Comitês Gestores Municipais (CGM) são responsáveis pela seleção e priorização das comunidades que serão atendidas, por prestar apoio às ações de cadastramento de famílias e de mobilização social, bem como por acompanhar a implementação do Programa (BRASIL, 2016a; CAMPOS; ALVES, 2014).

Todavia o CGE é criado por instrumento normativo próprio de cada Estado ou do Distrito Federal, que determina a sua composição, suas competências e rotinas de deliberações. O executor (conveniente ou entes beneficiários), por sua vez, de posse da indicação dos municípios, deve encaminhar ao MI a criação de Comitês Gestores Municipais – CGM, bem como fazer uso das informações e serviços gerados por estes, já adequadamente criados. O ente beneficiário pode aproveitar Comitês já instalados nos municípios, caso esses atendam às funções necessárias. Neste caso, deve ser encaminhada justificativa fundamentada ao MI. A criação destes comitês subnacionais careceu de ritmo e parâmetros adequados conforme a estrutura de cada ente subnacional, assim como de acompanhamento sistemático por parte do MI devido a deficiência de canais efetivos de interlocução federativa por parte da sua política estruturante, a PNDR. Ou seja, a efetividade dos Comitês Estaduais dependeu dos próprios estados e não de uma atuação institucional de acompanhamento e coordenação do MI. Por exemplo, no caso do estado que mais recebeu cisternas, a Bahia, o MI sequer acompanhou as reuniões que ocorreram no Comitê estadual.

De acordo com o entrevistado do estado:

O estado da Bahia já tinha o comitê criado. Então ele foi criado em 31 de agosto de 2007 o Programa “Água para todos” aqui no estado, através do

Decreto 10.436. O programa iniciou no estado antes mesmo do governo federal. A CAR/BA - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional do estado da Bahia, sempre fez parte do comitê porque ela sempre atuou na zona rural, trabalhando com o perfil de público que atende o programa, e também fazia construção de cisternas de consumo. Então a CAR ela sempre teve dentro do Programa “Água para todos” Estadual como membro do comitê. Desde então não me lembro de o MI ter participado de alguma discussão de aperfeiçoamento no comitê Estadual ou de alguma reunião. (E9)

Neste aspecto nota-se a diferença fundamental entre os padrões de coordenação intergovernamental existentes na PNAS e na PNDR no que se refere à abrangência das políticas articuladas. A política nacional de assistência social conta com, pelo menos, alguma estrutura de funcionamento descentralizado. Há, portanto, uma base para a negociação, tanto do ponto de vista de espaços institucionalizados quanto de ações estruturadas e coordenadas nos três níveis de governo. Por outro lado, a ausência de mecanismos institucionalizados de forma sistêmica na PNDR faz com que sua articulação obtenha resultados mais frágeis, não só por questões de escala e fragmentação em diversos órgãos, mas também pela ausência de instrumentos que priorizem, de fato, a interlocução com estados e municípios.

Desta forma, a fragilidade da interlocução federativa na PNDR não contribuiu para que o MI desenvolvesse mecanismos efetivos de diálogo com as unidades subnacionais. Não estimulou a criação de conselhos ou fóruns de secretários estaduais de assuntos de desenvolvimento regional. Ao contrário de outras políticas públicas transversais ou setoriais, o tema do desenvolvimento regional não constituiu canais institucionalizados de diálogo federativo (COÊLHO, 2017; KARAM, 2012a; BRASIL, 2011d), fragilizando a perspectiva de formação de capacidades relacionais entre as burocracias federais, estaduais e municipais.

Participação Social

Além da participação da ASA ao longo do processo, o desenho da política expresso no decreto de criação do APT prevê a participação no Comitê Gestor do programa, a partir de 2013, de organizações da sociedade civil como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - Fetraf-Brasil/CUT. No programa também estão previstas a constituição de comissões comunitárias nas localidades beneficiárias. Verifica-se, no entanto a dificuldade de manutenção das atividades das comissões por falta de cotidiana interlocução com os órgãos implementadores do programa por parte do MI e de acompanhamento e monitoramento das atividades gerenciais de forma a fornecer à sociedade civil todas as informações necessárias (BRASIL, 2016b).

A experiência prévia de interlocução do MI com a sociedade civil, por meio de seus programas e políticas ocorreu de forma fragmentada. O processo de formatação da PNDR não contou com a participação social devida, por meio de consultas e canais participativos.

No período 2012-2013 o MI procurou superar os obstáculos referentes à baixa participação social e conseqüente fragilidade quanto à legitimidade propondo uma nova política, a PNDR II, a partir de um debate com participação de diferentes segmentos da sociedade envolvendo cerca de 13 mil pessoas em um processo conferencial, que resultou na definição de princípios e diretrizes com o intuito de superar os gargalos relacionados, especialmente, à fragilidade da governança para uma implementação coordenada e ao fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional, conforme destacado por Alves e Rocha Neto (2014). As deliberações resultantes do processo serviram de subsídio para a elaboração de Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional. O processo de construção da PNDR II ainda está inconcluso, portanto, não podendo ser caracterizado até o momento como uma mudança institucional de fato.

De acordo com um entrevistado:

O projeto de lei está parado no Congresso. Não houve um trabalho de discussão mais aprofundado entre o MI e Casa Civil, na ocasião, para maiores esclarecimentos junto a base do governo no congresso, de maneira a conquistar apoiadores ou mesmo aperfeiçoamento preliminar do projeto. (E14)

Na relação com a sociedade civil, durante a fase de implementação, o MI priorizou a instalação de cisternas de polietileno (um tipo de plástico) por meio de empresas privadas contratadas, cujo processo não envolve a coparticipação das famílias beneficiárias e atores sociais locais, negligenciando formação de aprendizado e utilização de mão de obra local. Estes aspectos corroboram as observações de Gomide e Pereira (2018) a respeito das dificuldades de capacidades relacionais do setor de infraestrutura no Brasil contemporâneo.

Dimensão Territorial

Apesar de todo esforço de articulação realizado pelo BSM, percebe-se que ocorrem lacunas em alguns territórios e justaposição em outros, além da sinergia desejável entre as ações do MI e MDS, não só por problemas inerentes as dificuldades de articulação intersetorial, mas também pela dimensão territorial. Neste ponto entra uma importante interface necessária entre a política regional e a política social. Caso característico da questão da territorialidade das ações refere-se à distribuição mais adequada dos equipamentos de oferta de água por município ou microrregião.

O arranjo institucional proposto no documento original da PNDR, com vistas ao estabelecimento de um modelo de governança que propiciasse a convergência da ação de Governo no território, sugere a articulação das ações, no nível sub-regional ou microrregional por intermédio dos fóruns dos programas mesorregionais. Os fóruns das mesorregiões, no nível local, mesmo com todo o esforço empreendido, apresentavam enormes fragilidades institucionais. Não eram instancias com respaldo normativo-legal. Contavam apenas com poucos recursos para mobilização e por vezes eram atropelados por decisões tomadas “de cima”, sem respaldo dos componentes do fórum, além da captura por grupos pouco representativos da sociedade local (BRASIL, 2011d). Além de orçamentariamente pouco expressivos, os programas mesorregionais do MI passaram a ser inflados por emendas, muito pouco focadas no desenvolvimento dos territórios que lhes eram objeto (AMPARO, 2014). Além disso, a dimensão dos programas mesorregionais ficou centrada na organização de arranjos produtivos locais (APLs), não tendo havido um apoio consistente de capacitação institucional dos fóruns e agências de desenvolvimento sub-regionais para que pudessem assumir as funções de articulação e coordenação que lhes havia sido atribuída (KARAM, 2012b; AMPARO, 2014).

Cabe ressaltar a histórica dificuldade de interlocução federativa e intersetorial caracterizando uma dependência da trajetória negativa no âmbito do Ministério da Integração Nacional e suas coligadas. O termo dependência da trajetória ou *path dependence* refere-se às escolhas do presente condicionadas pela herança institucional do passado. O conceito está relacionado à ideia de que acontecimentos do passado podem induzir a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente (THELEN; STEINMO, 1992; PIERSON, 2004).

A síntese da análise do arranjo institucional de articulação do MI é apresentada no quadro 9.

Quadro 9 - Síntese da análise do arranjo institucional de articulação do MI no APT.

Arranjo institucional de articulação do MI	
Intersetorialidade	Relações Federativas
<ul style="list-style-type: none"> • Mesmo com a criação de Comitês intersetoriais na etapa de formulação, persistiu a lógica setorial na implementação do APT; • A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional - CPDR, instância de coordenação intersetorial da PNDR, não teve efetividade para o APT; • Interlocução com órgãos de controle (TCU e CGU) ocorreu desde o início do APT; • Colaboração entre as burocracias executoras com as burocracias dos controles resultou em melhorias na gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sudene, Sudam e Sudeco não tiveram reformas estruturais que lhes permitissem atuar com efetividade; Condel pouco atuante; • Riscos de captura por interesses partidários e persistência das práticas clientelistas; • A PNDR não atua na forma de Sistema; • Não conseguiu criar o FNDR; • Não prevê mecanismos institucionalizados de interlocução federativa com as unidades subnacionais; • Não criou Conselhos ou Fóruns de Secretários Estaduais.
Participação Social	Dimensão Territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Cisternas de Polietileno: instalação por empresas; • Não envolve a coparticipação das famílias beneficiárias e atores sociais locais na instalação; • Fragilizou relação com a sociedade civil; • Predominou a ótica do setor de infraestrutura com pouca interação social; • Forma de atuação mais identificada com o paradigma do combate à seca; • Canais de participação social pouco efetivos (ocorreu apenas uma Conferência da PNDR). 	<ul style="list-style-type: none"> • Os fóruns das mesorregiões da PNDR, no nível local, apresentavam enormes fragilidades institucionais. Não eram instancias com respaldo normativo-legal; • Poucos recursos para mobilização dos componentes do fórum em programas de Desenvolvimento Regional.
Capacidades Relacionais	
<ul style="list-style-type: none"> • A não estruturação de um Sistema limitou a construção de um campo organizacional da área de desenvolvimento regional e as possibilidades de capacitação institucional do setor; • A não existência de um FNDR limitou a capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento regional; • Fragilidades na construção de capacidades relacionais com os entes subnacionais; • Fragilidades na construção de capacidades relacionais com a sociedade civil; • Interlocução com órgãos de controle ocorreu desde o início do APT, indicando processos de melhoria de gestão. 	

Fonte: Elaborado pelo autor

4.4. Identificando os stakeholders e a evolução de sua participação

O quarto objetivo específico desta pesquisa consiste em identificar os principais stakeholders que participaram do arranjo institucional de implementação do Programa Água para Todos (APT) e levantar o comportamento (papel e os principais interesses) destes stakeholders identificados. Por meio das entrevistas, análise documental e das notas taquigráficas, foi possível identificar os principais atores envolvidos na dinâmica de funcionamento dos arranjos institucionais do programa. Além de identificar esses atores, procurou-se também apresentar suas implicações nesse processo.

A cada entrevistado foi perguntado quem eles consideravam como atores envolvidos no funcionamento dos arranjos institucionais do APT. Por meio da análise das notas taquigráficas das reuniões plenárias do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e das audiências públicas da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, foram sendo alocadas na categoria “stakeholders” registros de menção a atores em cada discurso. Pela análise bibliográfica e documental, foram sendo registrados os atores envolvidos no processo. Ao final, reunindo as informações obtidas pelas fontes consultadas, chegou-se aos principais atores, conforme apresentado no quadro 10, a seguir.

Quadro 10: Identificação dos stakeholders envolvidos nos arranjos institucionais de implementação do APT

Stakeholder	Triangulação		
	Entrevistas	Notas	Documentos
MDS/ Seseq	X	X	X
MDS/ Sesan	X	X	X
MI/ Sdr	X	X	X
Codevasf	X	X	X
DNOCS	X	X	X
MMA	X	X	X
Funasa	X	X	X
Secretarias Estaduais	X		X
APIMC	X		X
Comitê Gestor do BSM: Casa Civil/PR, Ministério da Fazenda, MPOG, MDS	X		X
TCU	X		X
CGU	X		X
Atores Políticos		X	X
CONSEA	X	X	X
CONTAG, Fetraf, ASA	X	X	X
Empresas fornecedoras (Cisternas de Polietileno)	X		X
Famílias Beneficiárias do APT		X	X

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da triangulação

4.4.1. Identificação do papel e dos interesses dos stakeholders

No processo de coordenação para viabilizar a execução das metas previstas do Programa Água para Todos (APT), foram necessárias a articulação dos órgãos e instituições federais com competência legal em temas como segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, de saúde e meio ambiente; bem como a articulação com estados, municípios e com a sociedade civil organizada. Mostrou-se necessária uma ação coordenada, com o envolvimento de outros órgãos do governo, e a realização de reuniões no MDS para formatar um programa abrangente de acesso à água. Nesse contexto, duas instâncias foram responsáveis por realizar a coordenação intersetorial do tema o Comitê Gestor do Programa Água Para Todos e a sala de situação do Água Para Todos no âmbito da estrutura de coordenação e monitoramento do Plano Brasil sem Miséria.

O programa teve como principais operadores o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Integração Nacional (MI), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), além dos governos estaduais.

Desta forma para compreender as características dos stakeholders, buscou-se verificar como orientaram seus cursos de ação, interagindo por meio de acordos e negociações. A seguir, são apresentadas as características dos stakeholders identificados.

1. MDS/ Seseq: O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi o coordenador formal do Comitê Gestor Nacional do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), conforme o Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. Criada juntamente com o Plano Brasil Sem Miséria, a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP, foi a estrutura do MDS responsável pelas atividades relativas à coordenação da estratégia de superação da extrema pobreza, desempenhando suas tarefas em articulação com os diversos parceiros do Plano. Dentro do processo de coordenação a SESEP/MDS também teve como papel a agregação e a análise dos orçamentos apresentados para cada ação dos órgãos parceiros dentro do Plano Brasil sem Miséria. Essas ações receberam uma marcação que as identifica como pertencentes ao BSM, facilitando o monitoramento e a geração de relatórios de execução orçamentária do Plano. A Secretaria de Orçamento Federal passou a consultar a Seseq/MDS, solicitando sua posição em relação às ações vinculadas ao plano de todos os Ministérios participantes. A

atuação da Sesepe foi no sentido de compreender as demandas por recursos dos parceiros, dialogar dentro de uma perspectiva de metas a serem alcançadas no BSM e viabilizar a execução das ações no tempo previsto.

O arranjo institucional estruturado para o funcionamento do BSM foi importante para as atividades de articulação no âmbito do Programa Água para Todos. O APT consistiu em uma das ações prioritárias do BSM que utilizou a estrutura de seu arranjo institucional para o monitoramento do APT por intermédio principalmente das salas de situação, de forma a trazer ajustes para acelerar a implementação e buscar maior coesão à ação dos parceiros.

2. MDS/ Sesan: A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi a responsável pela execução do Programa Cisternas, no âmbito do MDS. Representa o MDS no Comitê Operacional do Programa Água para Todos. É a Secretaria responsável pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

3. MI/ Sdr: No âmbito do Ministério da Integração Nacional, o Programa Água para Todos é gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), à qual cabe a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de suas ações. É a secretaria responsável pela instalação das Cisternas de Polietileno, juntamente com a Codevasf e o DNOCS.

Apesar da coordenação formal ter ficado a cargo do Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Sdr, verificou-se, por meio das entrevistas que a coordenação de fato, ao longo do processo, passou a ser comandada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio da Sesepe. Sobretudo exercida na fase de monitoramento, por intermédio das salas de situação, criadas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM).

É a unidade responsável pela condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

4. Codevasf: Empresa vinculada ao Ministério da Integração Nacional, foi o principal braço operacional na instalação de cisternas de polietileno, por meio de licitação para contratação de empresas, ou implantação direta. Atua nos municípios integrantes das bacias do rio São Francisco e rio Parnaíba.

5. DNOCS: autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional, fez instalação de cisternas de polietileno, por meio de licitação para contratação de empresas, ou implantação direta. Atua nas demais áreas do semiárido não cobertas pela Codevasf.

6. MMA: O Ministério do Meio Ambiente fez parte do comitê gestor do programa. Atua por meio do Programa Água Doce que implanta sistemas de dessalinização. O programa conta com a parceria de instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil e envolve a formalização de um acordo de gestão com a comunidade beneficiária, visando garantir a operação e a manutenção dos sistemas. Além dos baixos índices pluviométricos, o semiárido também é caracterizado pela presença de água subterrânea salobra ou salina em diversos trechos de seu território. A água está disponível para captação, mas é inadequada para consumo. Porém, a partir de equipamentos dessalinizadores, pode se tornar própria para o consumo.

7. Funasa: Vinculada ao Ministério da Saúde, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) entrou no Programa com uma meta complementar à atuação dos demais parceiros, implantando cisternas para consumo tanto de placas quanto de polietileno, além da implantação de sistemas coletivos. Coordena o Programa de Saneamento Rural e também é parceira do Água para Todos, tendo como principal atribuição o atendimento complementar a comunidades rurais e a populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas. O atendimento a essas comunidades tem especial relevância por serem populações que, em geral, são mais afetadas pelos processos de exclusão social, têm menor acesso às políticas públicas, e, em sua maioria, estão inseridas em bolsões de extrema pobreza.

8. Secretarias Estaduais: Atuaram em parceria com o governo federal na implantação das cisternas no território. O segmento da gestão estadual contou com uma interface municipal, devido aos estados terem ficado incumbidos de executarem o programa nos municípios e de formarem os comitês municipais de acompanhamento do APT. Foram entrevistados representantes dos estados da Bahia e Ceará por terem sido os que mais receberam cisternas.

9. AP1MC: a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), instituída a partir da Articulação no Semiárido (ASA), foi constituída para legalmente realizar parcerias e receber recursos do governo federal com o objetivo de construir cisternas de placas.

10. Comitê Gestor do BSM: Casa Civil/PR, Ministério da Fazenda, MPOG, MDS: Composto pelos titulares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a quem coube a coordenação; da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Fazenda; e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Compete ao Comitê Gestor Nacional, instância de caráter deliberativo, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano.

11. TCU: O Tribunal de Contas da União teve sua atuação percebida nos documentos analisados e pelos entrevistados. Responsável por auditar as ações do programa e identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade que pudessem comprometer o alcance dos objetivos do APT. Cabia também a indicação de correções a serem efetuadas visando ao aumento de sua efetividade. A interlocução com órgãos de controle ocorreu desde o início do APT, indicando processos de melhoria de gestão.

12. CGU: A Controladoria Geral da União também foi mencionada pelos entrevistados, sua atuação é percebida nos documentos analisados. Sua atuação visava o aumento da transparência das ações do APT, por meio de ações de controle interno, auditoria pública e correção. A interlocução com órgãos de controle ocorreu desde o início do APT, indicando processos de melhoria de gestão, conforme registros em relação a Codevasf.

13 CONSEA: O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é uma das instâncias fundamentais para a operacionalização do SISAN. Trata da articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas mais especificamente ao público alvo do APT. Tem caráter consultivo e assessorava a Presidência da República na formulação de políticas e nas orientações para que o País garanta o Direito Humano à Alimentação Adequada. O CONSEA era composto por cinquenta e sete membros, titulares e suplentes, dos quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, sendo presidido por um representante da sociedade civil, indicado pelo Conselho, entre seus membros, e designado pelo Presidente da República.

A experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que contava com representantes das Organizações da Sociedade Civil como ASA e CONTAG, foi importante na interlocução com parlamentares na elaboração e aprovação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, também conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e

Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Este arcabouço legal foi determinante no arranjo institucional do APT.

14. Atores Políticos (parlamentares): Aqui representados pelos Deputados Federais participantes dos debates na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM). Os políticos baseiam sua alegação de intervenção na tomada de decisões no fato de representarem cidadãos, tendo um consenso significativo tanto em termos gerais quanto, especificamente, em relação ao assunto que está sendo discutido.

Os debates sobre o programa cisternas e posteriormente o Água para Todos se davam preferencialmente no âmbito da CDHM.

15 Contag, Fetraf, ASA: O desenho da política expresso no decreto de criação do APT previu a participação no Comitê Gestor do programa, a partir de 2013, de organizações da sociedade civil como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - Fetraf-Brasil. A Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) consiste em um conjunto de organizações da sociedade civil do semiárido que elaborou a do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC). A Contag foi uma das organizações fundadoras da ASA.

Organizações como Contag, Fetraf e ASA participaram como membros do CONSEA. Esta instância constituiu-se, juntamente com as conferências nacionais, estaduais e municipais, em canal de diálogo que fortaleceu as capacidades relacionais entre a burocracia e as ongs envolvidas na implementação do APT.

16 Empresas fornecedoras (Cisternas de Polietileno): As empresas foram contratadas, via licitação, pela Codevasf e DNOCS para fornecimento, transporte e instalação das cisternas de polietileno. Também foram contratadas empresas de apoio técnico e social, responsável pela mobilização e fiscalização do trabalho.

17 Famílias Beneficiárias do APT: O público alvo do programa definido a partir da intersecção de três variáveis identificadas no Cadastro Único: a) ser domiciliado em município do semiárido; b) ser domiciliado na zona rural do município; e c) não possuir acesso à rede pública de abastecimento de água. Os beneficiários não exerciam influência direta, mas sim

indireta por meio das OSCs participantes do programa. Apoiaram a iniciativa, pois ocorriam melhorias significativas frente a situação anterior de vulnerabilidade.

4.4.1.1 – O papel do CONSEA e a repercussão da sua extinção

Após o auge do Programa Água para Todos, no período 2011-2014, ocorreu o declínio das articulações do arranjo institucional e a queda nas prioridades governamentais, acentuadas com a crise no segundo mandato da Presidente Dilma e a substituição pelo governo Temer.

Dentre as notas taquigráficas do CONSEA destaca-se a última reunião formal do Conselho em setembro de 2018, ao final do período do governo do Presidente Temer.

O Programa Água para Todos foi tratado no Grupo 4 - Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente.

De acordo com as notas taquigráficas que expressam o teor das discussões deste grupo 4, conforme a ementa da 9ª Reunião ocorrida em setembro de 2018:

O Grupo de Trabalho 4 discutirá a Diretriz 6 e os temas da Diretriz 4 que convergem com o escopo temático da Diretriz 6. Conforme o Decreto nº 7.272 de 2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que tem como base 8 Diretrizes (anexo). Nesta 9ª Reunião Plenária, o Consea pretende revisitar as Diretrizes pactuadas no referido Decreto para atualizar as prioridades da PNSAN. A metodologia a ser adotada prevê a formação de 4 Grupos de Trabalho.

A Diretriz 6 consiste na: Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura.

Temas transversais: Nas discussões, o grupo deve considerar, na medida que for pertinente, os seguintes temas para aprofundar suas reflexões e detalhar propostas:

Diretriz 4 - Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária.

Foi enfatizado o objetivo do GT 4:

Discutir, aprofundar e priorizar as políticas públicas e os programas relacionados à promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura, conforme a Diretriz 6 da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN

Coerente ao Comentário Geral nº. 15 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Consea defendeu que a água é um direito humano e não uma mercadoria, e carrega valores inerentes à vida, ao sagrado, ao alimento e sua capacidade de produção e reprodução da vida. O direito humano à água prevê que todos tenham água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a preços razoáveis para usos pessoais e domésticos. O acesso à água de qualidade é um direito humano básico que necessita ser efetivado para toda a população, sem o qual não é possível a realização do direito humano à alimentação adequada. Sua efetivação requer o uso sustentável da terra, a proteção dos mananciais, das beiras de nascentes dos rios e das florestas, conjugados com políticas públicas para uma gestão mais efetiva dos recursos hídricos, em conformidade com a realidade de cada bioma.

Destaca-se que o acesso universal à água de qualidade para a população, em especial a população em situação de pobreza do meio rural, compõe a Diretriz 6 da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto nº 7.272, de 20 de agosto de 2010, e o Desafio 7 do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan 2016-2019).

Um dos programas fundamentais constantes do Desafio 7 do Plansan 2016-2019 é o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas), reconhecido nacional e internacionalmente, e que, desde 2003, construiu 1,3 milhão de cisternas de consumo humano, além de 200 mil tecnologias de captação de água da chuva para produção de alimentos e outras 4 mil cisternas em escolas rurais, propiciando uma mudança de realidade no semiárido brasileiro. Entretanto, conforme o Decreto nº 9.113, de 28 de julho de 2017, houve um corte de 90% no orçamento para o programa em 2017, com perspectivas ainda piores para 2018, inviabilizando a continuidade do processo de universalização do acesso à água para consumo em domicílios e escolas. Há cerca de dois milhões de famílias rurais de baixa renda sem acesso à água, das quais 400 mil famílias e 6,5 mil escolas apenas no semiárido.

A Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997, é o principal marco regulatório do uso e gestão das águas no Brasil, pois instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou um sistema de gerenciamento (Singreh) formado por diversos órgãos públicos, entre os quais se destacam o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)¹ e os Comitês de Bacia Hidrográfica (órgãos deliberativos), bem como as Agências de Água (órgãos executivos), todos com atribuição de implementar o que foi estabelecido na Política Nacional. Apesar de progressos legais, institucionais e de investimentos nos últimos 20 anos, o agravamento dos conflitos pelo uso da água tem levantado ainda muitas questões sobre o modelo mais adequado para o planejamento e gestão das águas brasileiras.

De acordo com o documento do CONSEA:

Historicamente o modelo de desenvolvimento econômico no Brasil, baseado no agronegócio exportador e em grandes obras de infraestrutura, tem forte relação com o uso e qualidade da água e sua distribuição. A qualidade da água está ameaçada por contaminantes orgânicos e inorgânicos como resíduos de agrotóxicos, antibióticos, hormônios, medicamentos veterinários e metais pesados. As consequências, considerando os insumos e processos deste modelo, são a contaminação de alimentos e da água superficial e subterrânea com agrotóxicos, antibióticos e dejetos animais.

Deste modo, é necessário o investimento em tecnologias sociais voltadas para o uso da água na atividade agrícola familiar e de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, associada a uma política de assistência técnica para o uso de tecnologias sustentáveis e troca de saberes, valores e conhecimento sobre o uso da água. As famílias rurais e povos e comunidades tradicionais atendidas por políticas de garantia de água também deverão ser priorizadas em outras políticas públicas, como as de acesso às sementes, com foco em sementes crioulas, assistência técnica e políticas de acesso à terra

Além disso, considerando a água como bem público, é prioritário proteger as fontes de água; continuar a expandir as tecnologias sociais de acesso à água em todo o país, além do semiárido; garantir sua qualidade de forma articulada aos processos de ampliação de saneamento básico; e investir na recuperação e conservação dos cursos de água, mananciais e nascentes. É necessário, ainda, implementar sistemas coletivos de abastecimento de água de pequeno porte nas regiões mais afetadas pela seca e universalizar o abastecimento de água e saneamento nas escolas e creches públicas e em outros equipamentos e serviços públicos coletivos associados à promoção da alimentação adequada e saudável.

Além disso, a partir de 2014, começaram a surgir os primeiros grandes focos da maior crise hídrica nacional. Em março de 2017, já eram 872

idades, das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, com reconhecimento federal de situação de emergência causada por um longo período de estiagem⁴. A principal solução apontada tem sido adaptar o consumidor para a situação de escassez, com redução de consumo. Embora a medida seja relevante, está longe de solucionar o problema, visto que a vazão consumida de água no Brasil distribui-se da seguinte maneira: irrigação 75%, animal 9%, indústria 6%, abastecimento urbano e rural 10%

É preciso ainda considerar o impacto da privatização das fontes e a comercialização da água como mercadoria, em garrafas e recipientes plásticos, que além de dificultar o acesso à água, em especial para as populações mais pobres, também acarreta aumento dos resíduos sólidos, que, apesar de todos os esforços e iniciativas, são muito pouco reciclados e acabam contaminando rios e lençóis freáticos ou aumentando o volume de lixo nos aterros sanitários.

Neste sentido, destaca-se ainda a crescente privatização das estatais de serviços de água, como ocorrido recentemente no estado do Rio de Janeiro, que, sem regulação adequada por parte do Estado, poderão atuar de forma discriminatória, com base em raça, local de moradia e status socioeconômico, inviabilizando o acesso à água, em especial em favelas e periferias urbanas, configurando o racismo ambiental e institucional e aumentando a injustiça hídrica e as desigualdades sociais.

Violações no direito ao acesso à água já são observadas, tanto no meio rural como urbano, com destaque para a população de rua, que não tem seu direito à água garantido. Além disso, quando se considera os 5% da população mais pobre do Brasil, houve um aumento de 33,8% no acesso à água desde 2003. Entretanto, dados do CadÚnico indicam que há 2 milhões de famílias sem acesso à água no Brasil.

Diante das incertezas do cenário eleitoral em 2018, o CONSEA apresentava suas diretrizes e demandas nacionais para o governo que viesse a partir de 2019. Apesar de um cenário desfavorável aos movimentos sociais, os membros do CONSEA não contavam que o início de 2019 fosse tão prejudicial. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 extinguiu o CONSEA.

No decorrer de 2019 as organizações da sociedade civil com atuação no CONSEA procuraram reagir com o apoio de atores políticos no Congresso Nacional por meio da criação de uma Frente Parlamentar em Defesa da Convivência com o Semiárido lançada em 24 de abril

de 2019 na Câmara dos Deputados com o apoio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).

Mais de 100 pessoas acompanharam o evento no auditório Freitas Nobre, na Câmara dos Deputados, incluindo deputados e senadores de partidos como PP, PT, PDT, PCdoB e PSB, demonstrando a importância e a necessidade dos deputados e senadores voltarem suas atenções para esse território, que embora tenha se tornado referência para outras regiões do mundo, tem passado por inúmeras perdas e cortes orçamentários significativos desde 2016.

Mais de 200 parlamentares compõem a frente, criada com o apoio de organizações da sociedade civil, entre elas a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e da Articulação do Semiárido (ASA).

De acordo com pronunciamento do presidente da Frente, Deputado Carlos Veras (PT-PE):

“A nossa missão será cobrar do governo federal investimentos nas políticas de convivência com o semiárido. A maior demanda é a de acesso à água para consumo e produção de alimentos, questão básica para a condição humana”.

O secretário-geral da Frente, Deputado Patrus Ananias, ex-Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 2003 a 2010, destacou:

As políticas de convivência com o semiárido representam uma mudança da relação do Estado com a região, movimento que se iniciou, apenas, nos anos de 1980 e ganhou força no governo com o Programa Cisternas, por exemplo, criado em 2003, responsável pela implantação de mais de 1,3 milhão de tecnologias para captação e armazenamento de água. Água é um bem público, a água é um bem fundamental à vida, sagrado, mas a terra é a guardiã das águas então temos que discutir também a questão da terra.

O presidente da CONTAG, Aristides Santos, participou do lançamento da Frente e reconheceu a importância dessa iniciativa que visa pautar a questão do Semiárido brasileiro no Congresso Nacional.

“Não se pode considerar o nosso País desenvolvido se desconsiderar o semiárido desse processo. Foram muitos anos de luta para avançar nas políticas para o Semiárido. Saímos de um estágio de obras emergenciais para obras estruturadoras, o que resultou em avanços até os dias de hoje. O problema que estamos vivendo hoje é que a atual conjuntura nos remonta ao passado, a perder o que conquistamos. E esse Parlamento está dando a oportunidade de dizermos hoje que conquistamos cidadania no Semiárido, que temos inteligência no Semiárido, que temos futuro no Semiárido, que temos vida e coração pulsando no Semiárido. Governo

nenhum vai nos tirar o direito de viver bem e feliz no Semiárido brasileiro”.

Para Alexandre Pires, coordenador da ASA pelo estado de Pernambuco, esta Frente Parlamentar é um importante mecanismo de diálogo com o Estado brasileiro, através do Congresso.

“Queremos convocar os movimentos sociais que se somem com a ASA e com este conjunto de parlamentares que são signatários desta frente, para que tenhamos condições de pensar como que, na elaboração do orçamento público que vamos fazer agora no PPA 2020-2023, que serão votados pela Câmara e Senado, garantimos recursos para a continuidade da convivência com o Semiárido”.

Pedro Gama, da Embrapa Semiárido, além de defender o envolvimento das instituições públicas, a exemplo da Embrapa, destacou a importância de envolver as universidades, institutos federais e instituições de fomento.

“É necessário fortalecer esta agenda e fazê-la convergir em prol do desenvolvimento do Semiárido. Como representante do segmento de pesquisa, a Embrapa, acho que a gente precisa ter uma política de ciência e tecnologia voltada para o Semiárido calcada, principalmente, no reforço das ações voltadas para os recursos hídricos, mas também para o aproveitamento e valorização da nossa biodiversidade”.

O vice-presidente da Frente, Deputado Bira do Pindaré (PSB/MA), ressalta que é preciso pautar os governos estaduais. Mas ele também destaca a importância de se debater outras questões fundamentais para a convivência com o Semiárido, a exemplo da reforma agrária.

Nas audiências públicas da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), da Câmara dos Deputados, que antecederam o lançamento da Frente Parlamentar em Defesa da Convivência com o Semiárido, o tema de maior evidência foi a extinção dos conselhos com destaque para o CONSEA a partir da Medida Provisória de janeiro de 2019.

Em audiência pública ocorrida em 10 de abril de 2019, o presidente da Comissão, Deputado Helder Salomão (PT – ES) ressalta o objetivo do evento:

Esta audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Minorias é destinada a debater a situação dos conselhos e comissões no âmbito do Poder Executivo, em atendimento a requerimento de autoria dos Deputados Patrus Ananias e Nilto Tatto, aprovado no âmbito desta Comissão.

Em seu pronunciamento o presidente da comissão destacou:

Um dos grandes legados da Constituição de 1988 foi a institucionalização do direito ao exercício do controle social das políticas públicas.

Conselhos são espaços democráticos de deliberação e participação social com representantes do Estado e sociedade civil, estruturados para propor, acompanhar e monitorar a execução de políticas públicas setoriais. A existência de conselhos é uma importante vitória dos movimentos sociais. Hoje existem cerca de 40 conselhos, entre outros mecanismos de participação. Os temas são os mais diversos: assistência social, direitos da pessoa com deficiência, direitos da criança e do adolescente, direitos humanos, direitos das mulheres, combate à discriminação LGBT, segurança alimentar e nutricional e saúde, entre tantos outros que nos últimos anos tiveram protagonismo na concretização de políticas e na defesa dos interesses da sociedade.

Entretanto, já nos primeiros dias do novo Governo, sinalizou-se o esvaziamento da função desses órgãos. Em nossa primeira audiência pública, realizada no dia 27 de março, inúmeros foram os movimentos sociais que se manifestaram contra a desarticulação dos conselhos através da paralisia na recomposição dos colegiados ou mudanças estruturais que acabam com a paridade entre sociedade civil e poder público. Exemplo disso foi a edição da Medida Provisória nº 870, de 2019, que fez a reforma administrativa e retirou o CONSEA da estrutura do Ministério da Cidadania (sucumbência do MDS no governo Temer) e não o realocou em lugar algum.

Assim como esta Comissão, o Ministério Público Federal recebeu denúncias de 12 conselhos que estão sendo esvaziados, paralisados ou extintos dentro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Entendemos como muito preocupante tal possibilidade de redução do papel dos conselhos. Reduzir sua função é reduzir os espaços de exercício ativo da democracia e da cidadania.

Na referida audiência pública teve destaque a participação da Subprocuradora-Geral da República, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos, Deborah Duprat.

No seu pronunciamento a Procuradora Deborah Duprat destacou:

Boa tarde a todas e a todos.

Eu estou falando na minha condição de Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão.

Eu acho que é preciso resgatar um pouco do sentido constitucional dos conselhos, comitês, comissões presentes no Poder Executivo. Até 1988, nós temos uma sociedade absolutamente desigual, em que alguns grupos gozam de privilégios, e toda a administração pública se orienta para funcionar de acordo com os interesses desse grupo de poucos sujeitos de direito. A Constituição de 1988 rompe com isso. É uma Constituição que,

por um lado, procura enxergar em cada pessoa um sujeito de direito e, por outro lado, organiza-se, toda ela, a partir da ideia de direitos humanos. Os direitos humanos, então, passam a ser uma categoria de orientação das políticas de Estado e de limite de atuação das políticas do Estado.

Isso significa que as políticas de Estado são orientadas pelos próprios sujeitos implicados. É por isso que nós vemos tantos conselhos, conselhos de idosos, de pessoas com deficiência, de indígenas, enfim, esses vários conselhos aos quais se fez referência. Eles vão nortear as políticas públicas e vão ser agentes de controle das políticas públicas.

Lembro que a atuação do Estado está sempre limitada ao respeito aos direitos humanos. Isso vai configurar a ideia de democracia na Constituição de 1988. A democracia não é só o exercício formal do voto. A democracia tem limites substantivos, que estão encarnados nas cláusulas pétreas, e a principal delas é exatamente a dos direitos humanos.

A importância dos conselhos é tão grande que a Controladoria-Geral da União, no final do ano passado, no final de 2018, produziu um relatório a respeito da situação do Conselho das Cidades. Por quê? Porque o Conselho das Cidades tinha uma composição que se renovava nas Conferências das Cidades. O então Ministro das Cidades adiou a realização dessas conferências, e esse conselho ficou sem atuação porque não houve a nomeação de novos conselheiros.

Então, a CGU mostra qual é o impacto disso na democracia e quão problemático é o não funcionamento de um conselho. Inclusive, sugere que o padrão a ser observado pelos demais conselhos é o do Conselho Nacional de Saúde. É o nosso conselho mais antigo, é o conselho que vai estimular, no debate constituinte, a própria construção do SUS.

Pois bem, começa um novo Governo, e nós somos surpreendidos logo com a Medida Provisória nº 870, de 2019, que extingue o CONSEA. Extingue sim, porque acaba com as atribuições, acaba com as competências do CONSEA.

Lembro que o CONSEA é fruto de uma análise de que a fome no Brasil era um fenômeno heterogêneo, era resultado de múltiplas causas, e, portanto, era importante que viessem vários olhares para permitir ao Governo a compreensão do fenômeno da fome no Brasil em suas diversas áreas, diversos grupos. O CONSEA é reconhecido mundialmente, porque, por meio desse mecanismo, o Brasil conseguiu sair, pela primeira vez, em 2014, do Mapa Mundial da Fome. A ausência do CONSEA inviabiliza o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi instituído por lei e que tem no CONSEA um dos seus pilares.

Como eu tive notícias também de um episódio recente que envolvia o Conselho Nacional de Direitos Humanos, quero trazê-lo para encerrar a minha fala, porque acredito que meu prazo aqui já esteja terminando.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos, esses conselhos são uma ferramenta importante da administração pública. Eles permitem uma resposta administrativa adequada. Eles têm que ter salvaguardas em sua atuação. Eles não podem ter uma dependência absoluta da gestão do Ministério.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos não tem orçamento próprio, mas tem rubrica própria, e uma missão eleita pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, na semana que vem, na Bahia, não foi autorizada ou foi autorizada de forma reduzida, encolhida. Parece que só houve autorização para duas pessoas, num universo, em princípio, muito maior, e com uma rubrica do Conselho.

Então, eu acredito que há ainda uma incompreensão muito grande sobre o papel de comissões, conselhos, comitês, dentro do poder público.

É isso.

Muito obrigada, Sr. Presidente.

Em audiência pública no dia 25 de abril de 2019, novos debates ocorrem na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), da Câmara dos Deputados

Na abertura o presidente da Comissão, Deputado Helder Salomão (PT – ES) destacou o objetivo do evento:

Esta audiência atende a requerimento de autoria do Deputado Padre João (PT-MG).

A Medida Provisória nº 870 extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — CONSEA. No entanto, a Lei nº 11.346, de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN determina a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança em todas as esferas do Governo.

Dessa forma, a extinção do CONSEA fragiliza severamente o SISAN, razão pela qual a Comissão de Direitos Humanos e Minorias se dedica hoje ao debate do tema.

A referida lei é um dos instrumentos mais relevantes para a realização do direito humano à alimentação adequada, direito este fixado na Constituição Federal e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário.

Antes de convidar os expositores para compor a mesa, informo que o Sr. Ministro de Estado da Cidadania, Osmar Terra, foi convidado para esta audiência, porém informou da impossibilidade de aqui comparecer, em vista de compromissos assumidos anteriormente.

Na mesa participaram representantes da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, da FAO no Brasil, da Presidência do CONSEA, da Diretora Executiva da Oxfam Brasil, do

representante do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, da Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas — FIAN Brasil e da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva — ABRASCO.

Durante a audiência destacam-se os seguintes pronunciamentos:

Subprocuradora-Geral da República e Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira:

Este é um tema que nós estamos discutindo desde ontem, coincidentemente houve uma audiência no Senado Federal com o Presidente e o Relator da Comissão Mista Especial para tratar da MP 870/19 e, depois, o lançamento da Frente Parlamentar pela Segurança Alimentar e Nutricional.

E eu acho que, talvez, de fato, este seja um dos temas mais importantes a serem tratados no âmbito da MP 870/19, porque a MP 870/19 é o exercício da prerrogativa de qualquer novo Presidente do Brasil. Todo aquele que chega tem o direito de fazer uma organização administrativa que dê conta dos projetos de Governo e de Estado que lançou na sua campanha e pretende realizar ao longo do mandato.

Então, não há em princípio, numa organização administrativa, não deveria haver, problema algum, já que é apenas uma estrutura. Ocorre que há uma compreensão hoje no Direito interno, no Direito Internacional, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e na jurisprudência de Cortes europeias de que os direitos fundamentais têm uma dimensão material, mas eles têm também uma dimensão organizacional, significa que não é possível prever um direito, e ele não contar com uma estrutura mínima de organização do Estado para realizá-lo.

Então, nós estamos aqui, talvez, no campo dos direitos mais fundamentais do cidadão e da cidadã e dos princípios que norteiam a própria sociedade brasileira.

Um dos princípios fundamentais que norteiam a República Federativa do Brasil é exatamente uma luta pelo combate à desigualdade e às discriminações de todo tipo, mas tendo como centro o combate à fome e à miséria, que são uma das mazelas históricas deste País, um país de muita concentração de renda e que gerou, ao longo da sua história, um contingente enorme de pessoas que passavam fome. E o outro está no art. 6º, é produto de uma emenda constitucional, o direito à alimentação.

O que acontece com a MP 870? A MP 870 vai revogar dispositivos da Lei nº 11.346 e vai acabar com as competências e com a composição do CONSEA. Inclusive ela mantém o CONSEA em vários dispositivos, fica uma lei muito pouco compreensível. Ao desorganizar o CONSEA dessa maneira, ela inviabiliza qualquer funcionalidade da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Por quê? Porque a lei se ampara num tripé. Ela se ampara na Conferência Nacional, no CONSEA e na Câmara Interministerial (CAISAN). Esses órgãos têm uma relação de coordenação e cooperação entre si. Na hora em que se desorganiza o CONSEA, porque não há mais composição e não há mais competências,

os outros campos que fazem face à segurança alimentar e nutricional não conseguem atuar.

Então, é uma lei que acabou não sendo revogada, mas que perdeu qualquer funcionalidade e qualquer sentido. E aí, sim, nós estamos num plano de inconstitucionalidade. Temos direitos fundamentais que não conseguem se realizar, porque o sistema organizacional criado para fazê-los funcionar não funciona.

Quero lembrar, mais uma vez, que essa estrutura foi fundamental e reconhecida — a FAO está aqui — mundo afora como uma estrutura absolutamente eficiente no combate à fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional. Por conta dessa política, o Brasil conseguiu sair do Mapa Mundial da Fome no ano de 2014, e a FAO produz um relatório nesse sentido, estimulando países com características similares, principalmente países africanos, a reproduzirem o modelo brasileiro.

O meu tempo está terminando, mas quero só lembrar que essa desestruturação administrativa que garante o combate à fome e à miséria e a segurança alimentar e nutricional ocorre num período de precarização de direitos. Nós temos baixo investimento público em políticas públicas por conta da emenda do teto de gastos, já tivemos a reforma trabalhista e há a possibilidade de uma reforma previdenciária. Isso aumenta o contingente de pessoas cada vez em situação de maior vulnerabilidade e, portanto, sujeitas a retornar a esse quadro de fome e miséria extremas. Lembro também que há um estudo da FAO mostrando o aumento gradativo da população em situação de subalimentação no Brasil desde 2015. Eu não sei como estamos, mas acredito que, a esta altura, nós já voltamos ao Mapa Mundial da Fome.

Então, eu acho que é uma situação que, independente de partido, independente de concepções de mundo — e respeito, porque, na democracia, isso é absolutamente essencial —, é de difícil negociação. Trata-se de desmontar uma estrutura tão fundamental para a garantia do direito mais fundamental, que é a garantia do direito a uma vida livre de fome e de miséria.

Só lembro que é possível, e nada é absolutamente imutável, nada é absolutamente livre de críticas. A possibilidade de se criar um sistema melhor é sempre bem-vinda. Se alguma coisa melhor for proposta no lugar, ótimo. Agora, o que não pode é se desmontar um sistema sem que nada venha substituí-lo em condições próximas e com a possibilidade de eficiência e eficácia similares.

Rafael Zavala, Presidente da FAO no Brasil:

O Brasil mostrou ser possível erradicar a fome e a pobreza extremas graças ao comprometimento político de seus governantes e às políticas

públicas que envolveram diversos setores da sociedade. Mesmo com a inversão da tendência mundial do declínio da fome, devido ao aumento dos conflitos e à intensificação dos impactos das mudanças climáticas, ainda é possível dizer que tal receita é perfeitamente aplicável em uma escala global.

O CONSEA foi fruto do processo de redemocratização do Brasil. A pluralidade do CONSEA foi fator essencial para o êxito das políticas brasileiras contra a fome, tidas até hoje em dia como exemplo mundial. A inauguração do Centro de Excelência contra a Fome em Brasília, em 2011, que trabalha no âmbito da Cooperação Sul-Sul para o compartilhamento dessas boas práticas e a replicação do modelo do CONSEA como apoio da FAO e do Programa Mundial de Alimentos nos outros países de língua portuguesa ou de outras línguas ilustram a relevância e a autoridade adquirida pelo Brasil nessa temática.

Em segundo lugar, é preciso pontuar que a experiência brasileira de diálogo de políticas públicas promovidas pelo CONSEA contribuiu para consolidar o modelo de plataformas globais, como na conclusão da reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar e Nutricional em 2009.

Elisabetta Recine, Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — CONSEA:

Eu quero agradecer o pedido em nome de todas as organizações, militantes conselheiros e conselheiras, não só nacionais, mas estaduais e municipais, envolvidos nos conselhos, de convocação desta audiência pública e também à Comissão como um todo por ter acatado esse pedido. De uma maneira muito sincera, apesar de ser arriscado, quero dizer que entendo a insistência de algumas pessoas de me chamarem de Presidente, ou Presidenta, mas eu me incomodo muito com isso, porque, pessoalmente, é importante reconhecermos o que está acontecendo e que, de fato, o CONSEA não existe. Pode haver alguma diferença de entendimento do ponto de vista jurídico etc., mas, de fato, hoje, nós não temos uma Secretaria Executiva, ela foi desativada dia 30 de janeiro. Nós não tivemos nenhuma plenária apesar de, já no final de 2018, ter sido convocada uma. Nós tínhamos um calendário de trabalho. Nós não realizamos nenhuma reunião para organizarmos nossa VI Conferência — a primeira e última reunião foi realizada no final do ano passado, quando colocamos quais eram as pretensões para essa VI conferência, quais eram os objetivos, como que nós poderíamos contribuir para a revisão do 3º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nada disso foi feito.

O que foi feito, sim, foi um processo intenso, crescente, de mobilização da sociedade civil para defender um bem público, que é o espaço de participação social dentro do Estado brasileiro. E isso eu reconheço, eu sou uma militante, estou aqui como militante e falo em nome de inúmeras, centenas e milhares, de pessoas envolvidas nessa agenda.

Eu não me coloco na função de Presidente, porque não quero ser viúva desse processo, eu quero estar no presente. E o presente é que a Medida

Provisória nº 870, sim, extinguiu o CONSEA, e mais do que isso, simplesmente liquidou com uma política, com uma lei que foi aprovada nesta Casa por unanimidade por reconhecer que o direito humano à alimentação adequada é mais do que urgente. Um País como o Brasil não pode mais conviver nem com a fome nem com a má alimentação. Então, eu não sou Presidente, eu sou uma pessoa comprometida, uma profissional comprometida, uma cidadã comprometida com o bem-estar e com a justiça social deste País.

É assim que eu me coloco aqui e em qualquer outro espaço do qual participo.

Também sou uma italiana que chora e que se emociona com as coisas que acredita serem verdade.

Eu organizei a minha fala me perguntando por que o CONSEA faz bem aos direitos humanos e faz bem, particularmente, ao direito humano à alimentação adequada?

Então, isso diz respeito, na verdade, a toda a população brasileira, a toda a população do planeta. A realização do direito humano à alimentação adequada atende a um direito que todos e todas nós temos. Logicamente, as situações de maior violação são aquelas que estão relacionadas à privação, são aquelas que estão relacionadas à fome, mas a fome é a ponta de um iceberg de um conjunto de violações.

E é nesse aspecto que o CONSEA fez muito bem a realização do direito humano à alimentação adequada no Brasil. Por que ele fez isso? Primeiro, porque ficou reconhecido em estudos de inúmeros pesquisadores, inclusive do IPEA, que o CONSEA era o conselho em que se expressava a melhor e a maior diversidade da sociedade brasileira. Isso é fundamental porque as necessidades dos diferentes grupos da nossa sociedade são distintas; os conhecimentos, os graus de violação são distintos. E essa vida e esse conhecimento que se acumulam nesse processo estavam dentro do CONSEA.

No CONSEA nós tínhamos povos indígenas e diferentes setores dos povos e comunidades tradicionais; nós tínhamos grupos relacionados aos movimentos em organizações urbanas e defensores de consumidores; nós tínhamos profissionais relacionados à área da saúde e da produção; nós tínhamos agricultores familiares e quilombolas.

E o que isso gerava? Isso gerava o próprio retrato da sociedade brasileira, em termos de necessidade, e, mais do que isso, em termos de conhecimento, em termos de propostas. Era isto que o CONSEA gerava: um conjunto de propostas que eram oferecidas de maneira absolutamente benevolente pela sociedade brasileira ao Estado brasileiro. A sociedade brasileira oferecia ao Estado brasileiro o seu conhecimento e as suas propostas para que as políticas públicas fossem aprimoradas.

Então, ao contrário do que se fala, o CONSEA não é um gasto, o CONSEA não é um dinheiro público desperdiçado, primeiro porque o custo de funcionamento dos conselhos, não só do CONSEA, mas dos conselhos em geral, é extremamente baixo. A relação custo-benefício é uma das melhores possíveis se formos analisar, porque há um trabalho voluntário, um conhecimento qualificado, um conhecimento que vem das

bases, que mostra a adversidade das realidades e traz propostas concretas de aprimoramento de política pública. Há melhor investimento do que esse? Há melhor investimento do que olhar para uma política pública e ver como ela pode atender melhor aqueles que precisam dela? Simplesmente eu acho que não há um outro exemplo.

E nesse aspecto também o CONSEA conjugava algo que faz muito bem a qualquer Estado, a qualquer máquina pública, que era promover, forçar o diálogo entre setores. Todos nós, todas nós que participamos de qualquer instituição, seja ela menor, seja ela maior, sabemos a tendência de conservadorismo da instituição. Nós nos fechamos em caixas. Nós nos fechamos nas nossas prioridades e nas nossas verdades.

O CONSEA forçava que os setores de Governo conversassem, compartilhassem necessidades, compartilhassem negociação de orçamento, compartilhassem agendas. Isso é fundamental, primeiro, para fazer com que as políticas públicas se articulem.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) é um processo absolutamente inédito. Assim como o CONSEA é um exemplo a ser seguido, a Câmara Interministerial também é um exemplo a ser seguido. Em alguns momentos, colocavam-se, numa mesma mesa, 20 setores do governo para discutir um tema, e vinham, para colocar a sua perspectiva em relação àquele problema, o Ministério das Cidades; o Ministério da Saúde; o Ministério, na época, de Desenvolvimento Social; o Ministério da Educação. Isso fazia com que olhássemos o mesmo problema sob diferentes perspectivas e procurássemos, portanto, a melhor maneira de resolver esse problema.

Nesse sentido também, olhando o nosso processo de trabalho, eu quero falar que nós sempre trabalhamos dirigidos e orientados pelos princípios dos direitos humanos. E isso faz muito bem às políticas públicas em geral e certamente às políticas de alimentação e nutrição.

Nós sempre trabalhamos priorizando os mais vulneráveis, nós sempre trabalhamos com transparência, nós sempre trabalhamos com prestação de contas, nós sempre trabalhamos regidos pelo Estado de Direito. Não há nada mais importante e fundamental para um país que quer caminhar para a civilidade.

Obrigada.

4.4.2. Classificação dos stakeholders

Para a classificação dos stakeholders identificados no processo de implementação do Programa Água para Todos (APT), foi adotado o modelo apresentado por Savage et al (1991), uma vez que tal modelo considera que, para cada decisão estratégica, as organizações geralmente enfrentam um conjunto diversificado de stakeholders com interesses e objetivos variados e, por vezes, conflitantes.

De acordo com estes autores, o potencial de cooperação das partes interessadas ou stakeholders é frequentemente ignorado porque as análises geralmente enfatizam os tipos e magnitude das ameaças das partes interessadas. A cooperação deve ser igualmente enfatizada, pois permite que o gerenciamento das partes interessadas vá além de estratégias meramente defensivas ou ofensivas. O potencial para a cooperação das partes interessadas é particularmente relevante porque pode levar as organizações a unirem forças com outras partes interessadas, resultando em uma melhor gestão. Frequentemente, quanto mais dependente for o stakeholder da organização, maior a sua disposição de cooperar. Naturalmente, essa disposição também é influenciada pelo ambiente. Ou seja, a organização e o stakeholder podem perceber uma oportunidade para aumentar a interdependência por causa de uma ameaça do meio ambiente.

A seguir, os stakeholders foram analisados com relação aos fatores que afetam seu potencial em ameaçar ou cooperar com o programa, segundo o modelo de Savage et al. (1991). O quadro 11 apresenta o resultado da análise.

Quadro 11: Classificação dos stakeholders no APT segundo modelo de Savage et al(1991)

Stakeholder	Análise		Modelo proposto por Savage et al (1991)		
	Ação	Papel	Potencial em ameaçar	Potencial em colaborar	Classificação
MDS/ Sesep	Coordenar monitorar	Garantir que os objetivos do Programa sejam Atingidos Coordenador de Fato.	alto	alto	ambíguo
MDS/ Sesan	executar	Parceiro executor do programa. Principal operador no Governo Federal. Cisterna de Placa	alto	alto	ambíguo
MI/ Sdr	Sub coordenar executar	Parceiro executor do programa. Um dos principais operadores no Governo Federal. Coordenador formal. Cisterna de polietileno	alto	alto	ambíguo
Codevasf	executar	Parceiro executor do programa. Empresa vinculada ao MI. Cisterna de polietileno	alto	alto	ambíguo
DNOCS	executar	Parceiro executor do programa. Autarquia vinculada ao MI. Cisterna de polietileno	alto	alto	ambíguo
MMA	executar	Parceiro executor do programa. Governo Federal. Dessalinizadores.	alto	alto	ambíguo
Funasa	executar	Parceiro executor do programa. Governo Federal. Atende as comunidades tradicionais	alto	alto	ambíguo
Secretarias Estaduais	executar	Parceiro executor do programa. Âmbito estadual e municipal.	alto	alto	ambíguo
APIMC	executar	Parceria das ONGs na execução do programa Cisterna de placa	alto	alto	ambíguo
Comitê Gestor do BSM: Casa Civil/PR, Ministério da Fazenda, MPOG, MDS	Coordenar controlar	Núcleo Central de Governo (2011-2014) Coordenação político-administrativa Administração dos recursos públicos; Planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal	baixo	alto	disposto
TCU	controlar	Auditar as ações do programa e identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade que pudessem comprometer o alcance dos objetivos do APT	alto	baixo	indisposto
CGU	controlar	Aumento da transparência das ações do APT, por meio de ações de controle interno, auditoria pública e correção	alto	baixo	indisposto
Atores Políticos Congresso Nacional	influenciar	Articulação Política e defesa dos interesses daqueles que representavam.	alto	alto	ambíguo
CONSEA	articular	Instância do SISAN, que serviu como espaço de articulação das ações, com representação dos vários segmentos envolvidos	alto	alto	ambíguo
Contag / Fetraf / ASA	defender	Defender os interesses dos trabalhadores rurais, dos pequenos agricultores e das Organizações da Sociedade Civil do Semiárido	baixo	baixo	marginal
Empresas fornecedoras (Cisternas de Polietileno)	lucrar	Obter lucro mediante fornecimento e instalação das cisternas de polietileno	baixo	baixo	marginal
Famílias Beneficiárias do APT (famílias em situação de vulnerabilidade social em áreas rurais)	apoiar	Obter acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional.	baixo	alto	disposto

Fonte: adaptado de Savage et al. (1991, p. 65) aos resultados da pesquisa

Desta forma, assim encontram-se dispostos os stakeholders na Figura 15, segundo seu potencial em cooperar e/ou ameaçar o APT.

Figura 15: Diagnóstico dos stakeholders no APT segundo o potencial de cooperar e ameaçar baseado no Modelo de Savage et al. (1991)

		Potencial dos Stakeholders em Ameaçar a Organização	
		Alto	Baixo
Potencial dos Stakeholders em colaborar com a organização	Alto	<p><u>Ambíguos</u></p> <p>Os parceiros executores (MDS, MI, MMA, Funasa, estados, AP1MC), o Congresso Nacional e o Consea</p> <p>Estratégia: Colaborar</p>	<p><u>Dispostos</u></p> <p>Comitê Gestor do BSM e as famílias beneficiárias do APT</p> <p>Estratégia: Envolver os dispostos</p>
	Baixo	<p><u>Indispostos</u></p> <p>CGU e TCU</p> <p>Estratégia: Defender</p>	<p><u>Marginais</u></p> <p>Contag, Fetraf, ASA e o empresariado</p> <p>Estratégia: Monitorar</p>

Integrando o grupo dos stakeholders dispostos estão o Comitê Gestor do BSM e as famílias beneficiárias do APT. Como apoiam os objetivos e ações do APT e apresentam pouca ameaça potencial, mas alto potencial de cooperação, a melhor estratégia, segundo o modelo, seria envolver estes stakeholders em questões relevantes, estimulando ao máximo seu potencial de cooperação. Cabia aos gestores do programa estarem atentos às recomendações e sugestões que esses stakeholders fizeram e tentar atendê-los ao máximo, pois seria interessante para o programa que eles continuassem nesta posição no gráfico.

Já no grupo dos marginais configuram a Contag, Fetraf, ASA e o empresariado. Não foram considerados altamente ameaçadores nem especialmente cooperativos. Contag e Fetraf foram integrantes formais do Comitê Gestor do Programa Água para Todos a partir de 2013. Assim como a ASA, estas organizações participaram mais com uma pauta de controle social e reivindicação. A participação social na implementação propriamente dita ocorreu por meio da associação criada pela ASA para este fim, a APIMC, um dos parceiros executores, que atuou diretamente na implementação das cisternas de placa. Desta forma, os movimentos sociais tiveram a postura, de acordo com o modelo de Savage et al. (1991), tanto de grupo “marginal” (Contag, Fetraf, ASA), quanto de “ambíguo” (APIMC). Cabia aos gestores do programa monitorar e mais ainda de compreender esse grupo dos marginais, e manter o envolvimento nos propósitos do programa, devido ao seu baixo potencial em cooperar.

No grupo dos indispostos ficaram a CGU e o TCU, em decorrência de serem órgãos fiscalizadores, que não tem o interesse em se coligar com o programa ou apoiá-lo de outra forma. Era necessário adotar uma estratégia de defesa, de forma a tentar reduzir a dependência que formava a base para o interesse.

No grupo dos ambíguos ficaram os parceiros executores (MDS, MI, MMA, Funasa, estados, APIMC), o Congresso Nacional e o Consea. O perigo deste grupo estava no fato do seu alto potencial em ameaçar o programa, e isso significava alianças com outros stakeholders e o enfraquecimento do arranjo institucional, o que poderia atrapalhar a gestão do programa. Cabia buscar uma aproximação com os mesmos indicando quais são as vantagens de cooperar para a governança do APT, de forma a evitar que uma possível desarticulação entre os atores prejudicasse a implementação do programa.

De acordo com Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), a coordenação da política pública de caráter intersetorial parte da cooperação e construção de consenso e envolve uma troca de recursos entre os atores. O fracasso da política pode resultar da ausência de atores-chave, da falta de compromisso com metas compartilhadas por um ou mais atores ou informação ou atenção insuficiente.

Diante da presença de um ambiente complexo, com incertezas, ambiguidades e limitações informacionais, é comum que em processo de produção de políticas ocorram erros, desde os mais simples aos mais complexos. A ambiguidade está relacionada à falta de clareza ou de consistência na realidade. A complexidade dos processos faz com que as oportunidades para a solução de problemas sejam confusas gerando interpretações incertas e conexões vagas com a ocorrência de decisões automáticas. Instituições, segundo North (1991) foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza.

O Programa Água para Todos (APT) teve caráter estruturante, pois permitiu maior resiliência diante da existência de situações de emergência ou calamidade, busca aumentar o estoque hídrico para toda a zona rural do semiárido de uma forma descentralizada e acessível, representando maior segurança para o enfrentamento de intempéries ou eventuais irregularidades, mudando a vida das famílias de uma forma significativa e propiciando melhores condições para a convivência com o semiárido.

Esta política pública se constituiu em prioridade no período 2011-2014, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria, uma das principais marcas do governo federal na época. Contou com apoio político, econômico e administrativo. Este último se caracterizou pela formação do arranjo institucional composto de diferentes atores com distintas contribuições e experiências na interlocução intersetorial, federativa e participação social. Todavia essa prioridade se esvaneceu já no início do segundo mandato da Presidente Dilma, perdendo espaço na agenda pública com a crise que resultou na mudança para o Governo Temer e o período seguinte iniciado em 2019, com a desmobilização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta tese foi analisar os arranjos institucionais de coordenação existentes na execução do Programa Água para Todos (APT), e sua relação na construção de capacidades relacionais na produção desta política pública intersetorial em ambiente institucional complexo. Este capítulo procura resgatar as questões e as proposições deste trabalho colocadas no início da investigação, conservando como referência as abordagens teóricas que orientaram a realização dos levantamentos documentais e do trabalho de campo: governança do setor público, arranjos institucionais, capacidades estatais, neoinstitucionalismo e teoria de stakeholders. As evidências encontradas no decorrer da investigação, obtidas com base no referencial teórico e nos dados coletados, foram detalhadas no Capítulo 4.

Em 2011, dentro de uma estratégia de enfrentamento de uma situação de extrema pobreza, por meio do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o governo federal elaborou uma proposta de ação conjunta que viabilizasse a universalização do acesso à água no meio rural do semiárido. Dessa articulação nasceu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (APT), reunindo diferentes arranjos e tecnologias com o objetivo comum de levar água para as famílias nas áreas rurais difusas do semiárido brasileiro.

Este esforço de articulação teve a contribuição da sociedade organizada. Ainda no final da década de 1990, organizações da sociedade civil (OSC) elaboraram propostas de atuação no semiárido brasileiro, cujo foco era garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do semiárido por meio do armazenamento da água de chuva, de forma a permitir sua utilização mesmo durante períodos de estiagem ou seca. A experiência resultou na criação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e na concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC).

O desafio de coordenação na execução das políticas públicas, buscando tornar o Estado mais flexível às demandas, mobilizações e participações dos diversos atores não estatais já vinha sendo indicado pela literatura internacional a respeito de mudanças no contexto de produção de políticas públicas que geraram processos mais complexos e variados de tomada de decisão com construção de arranjos institucionais complexos, e diferentes mecanismos de coordenação e estruturação de governança por meio de hierarquia, mercado e redes.

No entanto, a literatura nacional sobre o tema da coordenação aponta que a análise da experiência nacional dos últimos vinte anos ainda apresenta lacunas. Os avanços se deram de forma determinante, porém segmentada, ao olhar de maneira isolada dimensões analíticas como

intersetorialidade, relações federativas, participação social, aspectos territoriais e relação com órgãos de controle.

Além disso, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e dos fatores que contribuam para a construção de capacidades de executar essas políticas, sobretudo em um contexto de vigência de instituições democráticas. Isto requer das burocracias governamentais, além de capacidade técnica-administrativa, altas capacidades político-relacionais para a articulação, coordenação e execução a fim de alcançar os objetivos pretendidos.

De forma a suprir estas lacunas, nesta pesquisa considerou-se que a análise dessas dimensões de forma integrada confere maior clareza no entendimento do funcionamento do arranjo institucional e da construção de capacidades relacionais na produção da política pública, tendo como estudo de caso o Programa Água para Todos (APT).

A escolha do Água para Todos se justificou por ter sido um dos programas prioritários de enfrentamento da situação de miséria no Brasil, recentemente, e requerer a articulação de diversas ações intersetoriais com o envolvimento de várias organizações e diferentes políticas. Assim como exigiu a articulação federativa e o envolvimento de atores da sociedade civil no Semiárido brasileiro.

A pesquisa é de natureza qualitativa e se inseriu numa proposta de analisar o cenário no qual foi desenhado e implementado o Programa Água para Todos (APT), procurando extrair os elementos de análise para explicar as relações que podem se estabelecer entre os arranjos institucionais de coordenação existentes na execução do Programa Água para Todos e a construção de capacidades relacionais. Os dados utilizados foram obtidos em fontes documentais, entrevistas semiestruturadas e notas taquigráficas, analisadas mediante a técnica da análise de conteúdo.

A presente pesquisa utilizou um conjunto de três grupos de fontes de dados: 1) Levantamento bibliográfico e documental, que consistiu na análise de documentos oficiais (dados secundários), artigos científicos, livros, teses, dissertações e documentos jornalísticos (dados secundários); 2) Notas Taquigráficas (dados secundários) e 3) Documentos derivados das transcrições das Entrevistas (dados primários).

Os critérios utilizados para assegurar a validade e confiabilidade desta pesquisa encontram-se inscritos numa metodologia denominada de triangulação. A triangulação é um modo de institucionalização de perspectivas e métodos teóricos, buscando reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa. A técnica contribui tanto por meio de validade quanto de confiabilidade, compondo um quadro mais evidente do fenômeno por meio da convergência. Os dados obtidos após o levantamento bibliográfico e documental foram objeto

de triangulação com as informações obtidas mediante análise das notas taquigráficas e com as entrevistas semiestruturadas realizando-se a confrontação e triangulação dos resultados obtidos das diferentes fontes. Os conteúdos foram novamente confrontados às questões da pesquisa, permitindo que fossem elaborados as conclusões e o desfecho da investigação, buscando evidências causais consistentes e congruentes relacionadas com o objeto de pesquisa. Ressalta-se a preocupação com a validação dos dados das entrevistas pelos próprios entrevistados e com a confiabilidade desses dados por meio de sua categorização e associação com referenciais bibliográficos e documentais.

Na análise em questão foram considerados também os eventos que antecederam o Programa Água para Todos (APT). Inicialmente, na seção 4.1 do capítulo 4, foram abordados os aspectos das políticas de oferta de água no semiárido, seja pelo paradigma do combate à seca, seja pela ótica da convivência com o semiárido. Sob a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico verificou-se que o momento de inflexão para transição, incompleta porém, entre os dois paradigmas, ocorreu com a reação do governo federal face a crise da seca de 1958, no governo de Juscelino Kubitschek e a criação da SUDENE, sob a inspiração de Celso Furtado. Todavia os dois paradigmas ainda coexistiram, na medida em que a SUDENE se enfraquecia e a outra organização que representava as práticas “de combate à seca”, o DNOCS, resistia ainda dentro do antigo paradigma, agravado pela captura de práticas clientelistas que não tardaram por se infiltrarem também na SUDENE posteriormente.

Esta perspectiva de análise do neoinstitucionalismo histórico neste período, traz subsídios para compreender a retomada da emergência do paradigma da convivência com o semiárido de forma mais incisiva, somente após a redemocratização, nos anos 1990 com as Organizações da Sociedade Civil, por meio da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) e a concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido - Um Milhão de Cisternas (P1MC). Este programa foi conquistando parcerias com o governo federal ainda de forma fragmentada com cada órgão do governo (MDS, MI, MMA, Funasa) de forma isolada. Somente em 2011, com a priorização política do enfrentamento da pobreza, surge a perspectiva da coordenação de um programa integrado de oferta de água por meio da implementação de cisternas.

Desta forma, na seção 4.2, sob a perspectiva teórica da governança pública, foram analisados os mecanismos de coordenação utilizados na formação e implementação do arranjo institucional do Programa Água para Todos. Verificou-se que foram utilizados os três mecanismos de coordenação considerados para a promoção da governança: hierarquia, mercado e redes.

Estes processos de coordenação ocorreram não apenas de formas diferentes, mas também em graus distintos em função justamente das capacidades de estabelecer articulações entre diferentes atores. No Programa Água para Todos (APT) o mecanismo de coordenação hierárquico se instituiu por meio do Decreto nº 7.535 de julho de 2011, de criação do programa, que estabeleceu formalmente mecanismos de coordenação e articulação por meio de um Comitê Gestor e de um Comitê Operacional. Apesar da coordenação formal ter ficado a cargo do Ministério da Integração Nacional, verificou-se, por meio das entrevistas e documentos que a coordenação de fato, ao longo do processo, passou a ser comandada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sobretudo exercida na fase de monitoramento, por intermédio das salas de situação, criadas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Mesmo não sendo um órgão de nível de coordenação hierárquica superior aos demais Ministérios, como seriam os órgãos do Núcleo Central do Governo (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento), no caso do Plano Brasil Sem Miséria, assim como no APT, o MDS exerceu autoridade. Autoridade hierárquica no Plano Brasil Sem Miséria, conferida pelo Decreto de sua criação, e “Autoridade Prática” no Programa Água para Todos.

Os mecanismos de mercado são baseados em coordenação pelas trocas entre atores com interesses específicos, em trocas auto interessadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (licitação para aquisição de materiais, fornecimento de serviços, compras governamentais). No Programa Água para Todos este mecanismo de coordenação se configurou por meio de licitação para contratação de empresas fornecedoras de cisternas de polietileno. De acordo com as entrevistas e documentos técnicos, a decisão de incluir as cisternas fabricadas com polietileno, teve como fundamento a necessidade de garantir maior agilidade na implementação e possibilitar, assim, o atendimento imediato das famílias e, portanto, o cumprimento da meta de 750 mil cisternas de água para consumo até 2014.

Todavia, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) criticaram a medida por entenderem que a instalação de cisternas de polietileno não trazia o benefício do processo social de aprendizado, gerado pela construção de cisternas de placa, com aplicação e apropriação pela comunidade. De acordo com o argumento das OSC, no processo de construção de cisternas de placa a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios beneficiários são treinados para a construção da estrutura, ao contrário da sistemática de instalação das cisternas de polietileno, no qual se contratavam empresas, em um processo de pouca participação social. Aqui percebe-se a relação conflituosa dos dois paradigmas, em nova forma de representação, o paradigma do

combate à seca representado pela simples instalação da cisterna de polietileno (sob a responsabilidade do MI e suas vinculadas, Codevasf e DNOCS) sem participação ativa da comunidade; e a ótica da convivência com o semiárido, representada pela construção coletiva das cisternas de placa (sob a responsabilidade direta do MDS e com a participação da APIMC).

Os mecanismos de redes, por sua vez, se baseiam na colaboração voluntária e solidária entre atores e pressupõem que as relações envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos. Na análise, ficou demonstrado que a relação com a sociedade civil foi um dos fatores importantes do APT, na iniciativa precursora do Programa Um Milhão de Cisternas - PIMC e na atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA). Buscou-se o fortalecimento de uma política de acesso descentralizado à água, que tem como eixo condutor a parceria com a sociedade civil organizada e a valorização do cidadão beneficiário como sujeito no processo de implementação da política pública.

Outro aspecto importante constatado na análise do processo de governança foi que o exercício da coordenação do APT entre os órgãos de governo também teve elementos do mecanismo em redes, além da mencionada coordenação hierárquica, na medida em que se estabeleciam laços de confiança e cooperação nas salas de situação com a presença das burocracias dos respectivos órgãos, refletidos nas ações em rede.

Portanto, apesar da dissociação entre estas três formas de coordenação e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática, o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolveu a combinação desses três elementos, com tensões advindas da sua coexistência, sem que houvesse a substituição de um pelo outro, conforme ficou demonstrado na análise da seção 4.2.

Desta forma, dentro da coexistência, observou-se certo ordenamento entres os tipos de mecanismos subjacentes, estando a hierarquia em primeiro lugar, seguido de redes e, de forma mais residual, mercado. No tocante à hierarquia, verificou-se que ela é necessária na construção dos arranjos de coordenação, uma vez que a convocação dos atores para participar, a constituição das arenas e dos recursos demandou autoridade e empoderamento, especialmente, da chefe do Executivo junto ao MDS.

A abordagem teórica do neoinstitucionalismo histórico, e neste caso também a vertente sociológica, foi importante para a análise, na seção 4.3, da trajetória das principais organizações envolvidas (MDS e MI), sobretudo suas políticas estruturantes, e verificar em que medida elas contribuíram para o funcionamento do arranjo institucional e a construção de capacidades relacionais no âmbito do Programa Água para Todos.

As políticas estruturantes das ações do MDS, que possuem relação com o APT, são a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) organizada sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) articulada sob a forma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). No âmbito do MI a política orientadora das atividades de superação das desigualdades regionais, dentre as quais se insere o Programa Água para Todos, é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A Política de Assistência Social passou a ganhar concretude com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) também em 2004 e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em 2005 estabelecendo mecanismos institucionalizados de relações intergovernamentais para a coordenação federativa e garantindo o fluxo contínuo de recursos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por sua vez, contribuíram no diálogo federativo e sobretudo na participação social por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que foi a instância de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas mais especificamente ao público alvo do APT.

Estes eventos se caracterizaram como momentos críticos que demarcaram a mudança institucional na política nacional de assistência social, conforme a abordagem do neoinstitucionalismo histórico. Neste caso, com o estabelecimento deste novo arranjo institucional foram criadas as condições para a construção de capacidades político-relacionais no setor de políticas sociais, fortalecendo as relações federativas e a capacidade institucional, historicamente baixa, de municípios na gestão da assistência social com repercussão positiva na mobilização social para a construção de cisternas do Programa Água para Todos em municípios do semiárido, ocorrendo um policy feedback (retroalimentação de políticas) positivo e de aprendizado.

A estruturação da política de assistência social na forma de sistema (SUAS) trouxe mecanismos de incentivos e induções para a adesão dos entes subnacionais com repasse de recursos específicos para cada programa, segundo padronizações estabelecidas em nível federal, mediante condicionalidades e incentivos financeiros para apoio a gestão descentralizada. A adesão dos órgãos municipais e estaduais ao “modus operandi” do SUAS contribuiu para maior estruturação do campo organizacional da assistência social trazendo mudanças organizacionais influenciadas por processos que as tornaram similares. Essa

similaridade ou homogeneidade gerada pelo campo organizacional é definida como isomorfismo institucional, conforme o neoinstitucionalismo sociológico, que consiste em um processo de modificação organizacional rumo à compatibilidade com as características ambientais decorrentes da interferência de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos, reduzindo a variedade e a estabilidade dos arranjos estruturais em vigor em um campo institucional. Além dessa influência sobre a estrutura, o ambiente institucional constituído pela legislação e participação nos conselhos e conferências também delimitou e direcionou estratégias organizacionais.

Ficou demonstrado na análise que esta conjunção de fatores positivos na configuração de arranjos institucionais e capacidades relacionais não ocorreu com o MI. O Ministério da Integração Nacional não construiu uma articulação federativa sistêmica e eficaz, por meio da sua política estruturante, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Os canais de interlocução com a sociedade civil não tiveram a intensidade e representatividade necessárias que conferisse maior legitimidade ao processo. Apesar da estratégia de repasse de recursos ser semelhante (transferências voluntárias por meio de convênios ou termos de parceria) a forma de construção de capacidades relacionais é bastante diversa, seja na relação federativa, seja na relação com a sociedade e no aprendizado das famílias beneficiárias expresso na construção compartilhada da cisterna de placa (MDS) ou na simples recepção da cisterna de polietileno (MI).

Verifica-se na análise realizada a histórica dificuldade de interlocução federativa e intersetorial caracterizando uma dependência da trajetória (path dependence) negativa no âmbito do Ministério da Integração Nacional e suas empresas e autarquias vinculadas, condicionada pela herança institucional do passado. O conceito está relacionado à ideia de que acontecimentos do passado podem induzir a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente. No caso em questão, dificuldade aliada a falta de recursos e de prioridade política, enfatizada muito mais no MDS.

Por fim, na seção 4.4, com o apoio da abordagem da teoria de stakeholders, procedeu-se a análise da identificação dos principais stakeholders que participaram do arranjo institucional de implementação do Programa Água para Todos (APT), assim como o papel e principais interesses destes atores.

Verificou-se a existência de 17 grandes grupos de stakeholders: MDS/Sesep, MDS/Sesan, MI/Sdr, Codevasf, DNOCS, MMA, Funasa, Secretarias Estaduais, AP1MC, Comitê Gestor do BSM, TCU, CGU, Atores Políticos (parlamentares); CONSEA, Contag, Fetraf, ASA; Empresas fornecedoras; Famílias Beneficiárias do APT.

Para a classificação dos stakeholders identificados no processo de implementação do Programa Água para Todos (APT), foi adotado o modelo apresentado por Savage et al (1991). De acordo com estes autores, o potencial de cooperação das partes interessadas (ou stakeholders) é frequentemente ignorado porque as análises geralmente enfatizam os tipos e magnitude das ameaças das partes interessadas. A cooperação deve ser igualmente enfatizada, pois permite que o gerenciamento das partes interessadas vá além de estratégias meramente defensivas ou ofensivas. O potencial para a cooperação das partes interessadas é particularmente relevante porque pode levar as organizações a unirem forças com outros stakeholders, resultando em uma melhor gestão.

No grupo dos stakeholders dispostos estão o Comitê Gestor do BSM e as famílias beneficiárias do APT. Como apoiam os objetivos e ações do APT e apresentam pouca ameaça potencial, mas alto potencial de cooperação, a melhor estratégia, segundo o modelo, seria envolver estes stakeholders em questões relevantes, estimulando ao máximo seu potencial de cooperação. Cabia aos gestores do programa estarem atentos às recomendações e sugestões que esses stakeholders fizeram e tentar atendê-los ao máximo, pois seria interessante para o programa que eles continuassem nesta posição.

No grupo dos indispostos ficaram a CGU e o TCU, em decorrência de serem órgãos fiscalizadores, que não tem o interesse em se coligar com o programa ou apoiá-lo de outra forma. Era necessário adotar uma estratégia de defesa, de forma a tentar reduzir a dependência que formava a base para o interesse.

Já no grupo dos marginais configuram a Contag, Fetraf, ASA e o empresariado. Não foram considerados altamente ameaçadores nem especialmente cooperativos. Contag e Fetraf foram integrantes formais do Comitê Gestor do Programa Água para Todos a partir de 2013. Assim como a ASA, estas organizações participaram mais com uma pauta de controle social e reivindicação. A participação social na implementação propriamente dita ocorreu por meio da associação criada pela ASA para este fim, a AP1MC, um dos parceiros executores, que atuou diretamente na implementação das cisternas de placa, com sua expertise na mobilização social e na construção das cisternas. Desta forma, os movimentos sociais tiveram a postura, de acordo com o modelo de Savage et al. (1991), tanto de grupo “marginal” (Contag, Fetraf, ASA), quanto de “ambíguo” (AP1MC). Cabia aos gestores do programa monitorar e mais ainda de compreender esse grupo dos marginais, e manter o envolvimento nos propósitos do programa, devido ao seu baixo potencial em cooperar.

No grupo dos ambíguos ficaram os parceiros executores (MDS, MI, MMA, Funasa, estados, AP1MC), o Congresso Nacional e o Consea. O perigo deste grupo estava no fato do

seu alto potencial em ameaçar o programa, e isso significava alianças com outros stakeholders e o enfraquecimento do arranjo institucional, o que poderia atrapalhar a gestão do programa. Cabia buscar uma aproximação com os mesmos indicando quais são as vantagens de cooperar para a governança do APT, de forma a evitar que uma possível desarticulação entre os atores prejudicasse a implementação do programa.

De acordo com Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), a coordenação da política pública de caráter intersetorial parte da cooperação e construção de consenso assim como envolve uma troca de recursos entre os atores. O fracasso da política pode resultar da ausência de atores-chave, da falta de compromisso com metas compartilhadas por um ou mais atores ou informação ou atenção insuficiente.

O Programa Água para Todos (APT) teve caráter estruturante, pois permitiu maior resiliência diante da existência de situações de emergência ou calamidade, busca aumentar o estoque hídrico para toda a zona rural do semiárido de uma forma descentralizada e acessível, representando maior segurança para o enfrentamento de intempéries ou eventuais irregularidades, mudando a vida das famílias de uma forma significativa e propiciando melhores condições para a convivência com o semiárido.

Esta política pública se constituiu em prioridade no período 2011-2014, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria, uma das principais marcas do governo federal na época. Contou com apoio político, econômico e administrativo. Este último se caracterizou pela formação do arranjo institucional composto de diferentes atores com distintas contribuições e experiências na interlocução intersetorial, federativa e participação social. Todavia essa prioridade se esvaneceu já no início do segundo mandato da Presidente Dilma, perdendo espaço na agenda pública com a crise que resultou na mudança para o Governo Temer e o período seguinte iniciado em 2019, com a desarticulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

Este trabalho contribuiu para um melhor entendimento dos desafios da coordenação de políticas públicas intersetoriais de combate à pobreza em ambiente institucional complexo característico de um país em desenvolvimento, de grandes dimensões territoriais, de sistema federativo e com grande heterogeneidade e desigualdades regionais e sociais. O trabalho mostrou que a articulação intersetorial pode sofrer limitações quando uma organização parceira carece de instrumentos e canais institucionais efetivos de relações intergovernamentais dificultando a construção de capacidades estatais no território e junto a sociedade civil. Ou seja, a fragilidade do arranjo institucional do MI (e da PNDR) traz reflexos negativos junto aos programas a ele vinculados como o APT. A pesquisa também agrega à base de conhecimento

da literatura sobre arranjos institucionais ao trazer o estudo de caso de um programa ligado à Política Regional no Brasil, até então pouco estudada sob esta abordagem teórica.

Compreender o desenvolvimento dos arranjos institucionais e da trajetória de mudança institucional nas políticas de suporte a um programa intersetorial de oferta de água no contexto de combate à pobreza como fenômenos complexos permite uma análise mais aprofundada tanto dos processos de mudança como das reações, entraves e limites à sua implementação. Identificar os limites impostos e as estratégias de mudanças implementadas ao longo da institucionalização de políticas públicas de combate à pobreza pode ser um caminho necessário para garantir sua continuidade e enfrentamento aos pontos de entrave e integração institucional.

Como agenda de pesquisa, sugere-se ampliar a análise, incorporando inclusive o período mais recente, em que se verifica desmobilização do processo de mudança institucional relativo às políticas de oferta de água às populações do semiárido. Por sua vez, a análise e avaliação das iniciativas implementadas também constituem oportunidade de aprofundar a pesquisa, inclusive com a compreensão dos mecanismos que afetam os instrumentos de coordenação federativa de organizações que não atuam sob a forma de sistema.

Por fim, as considerações aqui expressas não pretendem esgotar o tema abordado. São sinais indicativos na busca de maior detalhamento. Novas pesquisas merecem ser encaminhadas como: realizar pesquisa sobre mecanismos de coordenação federativa de políticas que não atuam sob a forma de sistema; realizar estudo de impacto ambiental das cisternas de polietileno; discutir a integração das ações de água e saneamento que estão em andamento no Nordeste; realizar discussão sobre a manutenção das tecnologias entregues às comunidades beneficiárias do programa. Neste campo, de recente inserção tanto na agenda pública como na análise de políticas públicas, há muito que se investigar e que contribuir, na expectativa de construção de uma sociedade mais justa e com políticas públicas que conduzam à equidade e redução das desigualdades regionais e sociais.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. E. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, Curitiba, 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO Jr. J. C.; BERCOVICI, G. (org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Diálogos para o Desenvolvimento*. v. 10, Brasília: Ipea, 2013.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

AMPARO, P. P. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. *Interações*, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, 2014.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Claudio; TEIXEIRA, Marco Antonio. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 392 p., 2010.

ARAÚJO, T. B. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, C. C. (org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: ed. UnB, 2007.

ARAÚJO, T. B.; GUIMARÃES, L. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12, 220p., 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18, (2), 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade territorial: uma contradição em termos? DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, pp. 587 a 620, vol. 53, nº 3, 2010.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). Institucional. Recife: ASA, 2018. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=97>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARNES, J.; ALATOUT, S. Water worlds: Introduction to the special issue of *Social Studies of Science*. *Social Studies of Science*, v. 42, n. 4, p. 483–488, 2012.

BAUER, M.; LOTTA, G.; GALVÃO, M. C. C. P. Novos arranjos institucionais para a gestão de políticas públicas: O Programa Brasil sem Miséria. Artigo apresentado no XVI IRSPM - The International Research Society for Public Management Conference. Roma - Itália, 2012.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis-RJ: Ed. Vozes, 2013.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, p. 137–167, 2012.

BICHIR, R. M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BORGES, A.; COELHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In LOPEZ, Felix Garcia (Org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: Ipea, 2015.

BORZEL, Tanja A. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, p. 253–273, Summer, 1998.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 217-228, 2005.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. From engagement to co-production: How users and communities contribute to public services. In: PESTOFF, V.; BRANDSEN, T. and VERSCHUERE, B. (eds). *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*. New York: Routledge, pp. 35–60, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8 742, de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social/2004 e Norma Operacional: NOB/SUAS/2005 - construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social - MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 7. Programa Cisternas. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.919-Plenário, de 02 de dezembro de 2009.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2009.

BRASIL. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília: Imp. Oficial, 2011a.

BRASIL. Decreto n. 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”. Brasília: Imp. Oficial, 2011b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano plurianual - PPA 2012-2015. Brasília, 278 p., 2011c.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional. Brasília, DF, 2011d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CADERNOS SISAN nº 1 - Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – 1ª ed. Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011e.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Documento Base - Programa Água Doce. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano – MMA, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas. Brasília: Imp. Oficial, 2013a.

BRASIL. Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013, que Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, e dá outras providências. Brasília: Imp. Oficial, 2013b.

BRASIL. Referencial básico de governança. Brasília: TCU, 2013c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria. Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. (org.). Brasília-DF, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza. Diretoria de Gestão e Acompanhamento. Plano Brasil Sem Miséria. Relatório do Programa Água para Todos: período 2011 a 2014. Melchiori, C. E.; Silva, G. C.; Lacava, I. L. H. (org.). Brasília, DF: DGA/SESEP/MDS, 2015.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Manual operacional dos objetos padronizados do programa Água para Todos. Brasília, DF: SDR/MI, 2016a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 55 - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água. Brasília, DF, 2016b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Resolução do Conselho Deliberativo nº 107/2017, de 27 de julho de 2017. Estabelece critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido Brasileiro e procedimentos para revisão de sua abrangência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017a. Disponível em:

<http://sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Resolucao-107-2017.pdf>. Acesso em: 18 dez 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Resolução do Conselho Deliberativo nº 115/2017, de 23 de novembro de 2017. Aprova a Proposição nº 113/2017, que acrescenta municípios a relação aprovada pela Resolução CONDEL nº 107, e 27 de julho de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2017b. Seção 1, p. 26-27. Disponível em: http://sudene.gov.br/images/arquivos/conselho_deliberativo/resolucoes/resolucao115-23112017-delimitacaodosemiario.pdf. Acesso em: 18 dez 2018.

BRITO, L. T. L.; CAVALCANTI, N. B. Produção de alimentos com água de chuva armazenada em cisterna; In: FURTADO, D. A.; BARACUHY, J. G. V.; FRANCISCO, P. R. M.; NETO, S. F.; SOUSA, V. A. (Org.). Tecnologias adaptadas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido brasileiro. Campina Grande: Epgraf, p. 36-42, 2014.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Texto vencedor do XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. Planejamento e Políticas Públicas, n. 35, jul./dez. 2010.

BRYSON, John M. "A strategic planning process for public and non-profit organizations." Long Range Planning 21 (1):73-81, 1988.

BRYSON, J. M. Strategic Planning for Public and Non-Profit Organization, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B.; STONE, M. M. The design and implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature. Public Administration Review, p. 44-55, 2006.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life. Londres: Heinemann, 1979.

BURSZTYN, M. O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 3ª ed., 2008.

CALLADO, A. Os industriais da seca e os “galileus” de Pernambuco. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.

CALMON, Paulo; TRINDADE, Arthur. Redes e governança das políticas públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, p. 1–29, 2013.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. (org.). O Brasil sem miséria. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 33-66, 2014.

CAMPOS, J. N. B. A evolução das políticas públicas no Nordeste. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE); AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). A Questão da Água no Nordeste. Brasília, DF: CGEE, 2012.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Estudos Avançados*, v. 28, n. 82, p. 65-88, 2014.

CAMPOS, A.; ALVES, A. M. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. (org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 467-490, 2014.

CAMPOS, A.; MÜLLER, L.; RAHAL, L. S.; SCHRODER, M.; DEL PORTO, E. B.; KROEFF, D. R. Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: Síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. (org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 447-466, 2014.

CARVALHO, J. O. de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988.

CARVALHO, J. O. As secas e seus impactos. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE); AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *A Questão da Água no Nordeste*. Brasília, DF: CGEE, 2012.

CARVALHO, J. O. *Desenvolvimento Regional: um problema político*. 2ª ed. Campina Grande. EDUPEB, 2014.

CASTRO, J. *Geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço*. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. (ed.). *O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica*. Brasília: Ipea, 2015.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional. *Revista de Administração Pública*, 45, (6), 1781-1804, 2011.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança Pública: Construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. *Nota Técnica 24, Diest-Ipea*, 2018.

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (Brasil). *A Questão da Água no Nordeste / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas*. Organizadores: Antonio Rocha Magalhães, Antonio Carlos Filgueira Galvão. – CGEE, Brasília, DF, 2012.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13. #2013-053*, 2013.

COASE, Ronald H *The Nature of the Firm*. *Economica, New Series*, London, v. 4, p. 386-405, 1937.

COÊLHO, V. L. P. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. In: *Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA/Dirur – n. 17 (dez. 2017) – Brasília*, 2017.

COÊLHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 5, p. 689 - 707, 2017.

COSTA, A. B. (org.). Tecnologia social e políticas públicas. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. Coordenação Intersetorial das Ações do Plano Brasil Sem Miséria. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. (org.). O Brasil sem miséria. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 129-172, 2014.

COSTA, P. V.; COSTA, I.; BANDEIRA, R. Transparência no Plano Brasil Sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In: Campello, T.; Falcão, T.; Costa, P. V. (org.). O Brasil sem miséria. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 207-234, 2014.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Pesquisa de métodos mistos. 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Brasília: Revista do Serviço Público– Ano 55, número 3, 2004.

CUNILL-GRAU, N. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual”. Gestión y política pública. Vol. 23, n. 1, pp. 5-46, 2014.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. Institutional change and American economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Handbook of qualitative research. London: Sage publications, 1994.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. Introduction. In: POWELL, W. and DIMAGGIO, P., (Ed). The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press, p. 1-38, 1991.

DINIZ, C.C.; CROCCO, M. A. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

DIREITO, D. C.; LICIO, E. C.; KOGA, N. M.; CHAVES, J. C. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. In: XIMENES, D. A. (org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais. Brasília: Enap, 244p. 2018.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. The Academy of Management Review, Vol. 20, n. 1, pp. 65-91, 1995.

DRAIBE, S. M. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

DYE, T. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

EISENHARDT, K. M. *Agency Theory: An Assessment and Review*. *Academy of Management Review*, Vol 14, No. 1, 57-74, 1989.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Convivência do homem com a seca: implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas - uma proposta de ação*. Embrapa: Brasília, 1982.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Zoneamento Agroecológico do Nordeste – ZANE*. Recife, Petrolina: UEP/CPATSA/Embrapa, 2000.

EVANS, Peter B. *O Estado como problema e solução*. *Lua Nova*, n. 28-29, São Paulo, p. 107-157, 1993.

EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, USA: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter B. *The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories*. Center for Studies on Inequality and Development, Discussion Paper No. 63 – March, 2011.

EVANS, P.; RAUCH, J. *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth*. *American Sociological Review*, 64(5), pp.748-765, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAVARETO, A. *As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva - uma década de experimentações*. *Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)*, v. 1, p. 47-63, 2012.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. S. *Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros*. *Redes (Santa Cruz do Sul. Online)*, v. 22, p. 11-38, 2017.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *“Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados”*. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.53, pp.79-103, 2002.

FERNANDES, A. S. A. *Dependência de trajetória e mudança institucional*. *Perspectivas: revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 44, p. 177-192, jul/dez 2013.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. *A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. urbe*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 7 (3), 295-309, set./dez. 2015.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Campus, 2011.

FIANI, Ronaldo. *Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. *Texto para Discussão nº 1815*, Ipea, 2013.

FLICK, U. Introdução à Pesquisa Qualitativa. Métodos de Pesquisa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed. 2009.

FONSECA, A. "A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social." In EIXO I: O SUAS e a Erradicação da Extrema Pobreza no Brasil – Caderno de Textos, 1ª Versão, VIII – Conferência Nacional de Assistência Social. CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília – Brasil, 2011.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: Rocha, M.C.G. da (Org.). Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais. (pp. 25-42). Brasília: Enap, 2009.

FREEMAN, R. E. Strategic Management: A Stakeholder Approach. Boston: Pitman, 1984.

FREEMAN, R. Edward et al. Stakeholder theory: the state of the art. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

FUKUYAMA, F. The strange absence of the state in political science, 2012. Url: <http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>.

FUKUYAMA, F. What is governance? Technical Report Working Paper 314, Center for Global Development, 2013.

FURTADO, C. Obra autobiográfica: A fantasia organizada; A fantasia desfeita; Os ares do mundo. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. Revista de Economia Política, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 89–105, 2003.

GALVÃO, Antônio Carlos F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento. In BRANDÃO, Carlos e SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GESTEL, Kit V.; VOETS, Joris; VERHOEST, Koen. How governance of complex PPPs affects performance. Public Administration Quarterly, v. 36, n. 2, p. 140-188, 2012.

GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. Paradigmas, Estratégias e Métodos. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

GOMES, Ricardo Corrêa. "Does stakeholder orientation matter?: empirical evidence about power and influence in local government decision-making." PhD, Aston Business School, Aston University, 2003.

GOMES, Ricardo Corrêa; GOMES, Luciana O. M. Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 1, p. 75-95, 2007.

GOMES, Ricardo Corrêa, LIDDLE, Joyce and GOMES, Luciana O. M. "A Five-Sided Model

of Stakeholder Influence." *Public Management Review* 12 (5):701-724, 2010.

GOMES, R. C.; AVELLANEDA, C. Explaining Expansion of Brazilian Municipal Revenues: Do Political Context or Managerial Background Influence Grant Acquisition?. In: Kenneth J. MEIER, Amanda N. RUTHERFORD e Claudia N. AVELLANEDA. (Org.). *Comparative Public Management: Why National, Environmental, and Organizational Context Matters*. 1ed. Washington DC: Georgetown University Press, v. I, p. 174-194, 2017.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In GOMIDE, A.; PIRES R. (org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada - Rio de Janeiro: Ipea, 2016*.

GOMIDE A.; PEREIRA, A. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 52(5): 935-955, set. - out. 2018.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 20(1), 148-176, 2012.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, B. A.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. A. Desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, 312-336 set./dez. 2018.

GRINDLE, M. S. *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1996.

HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. *Presidents , Parliaments , and Policy* Stephen Haggard and Mathew D . McCubbins University of California , San Diego. University of California, July, p. 160, 1999.

HALL, John S. "Reconsidering the Connection between Capacity and Governance" en *Public Organization Review: A Global Journal* 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 23-43, 2002.

HALL, P.; TAYLOR, R. "Political Science and The Three New Institutionalisms." In: *Political Studies* 44, pp.936-957, 1996.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HIRSCHMAN, Albert O. *Política Econômica na América Latina*. Editora Fundo de Cultura S/A, 1965.

HOFF, D. N. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path-

dependence. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.32, n.1, p.7-30, jun. 2011.

HOFFMAN-CÂMARA, R. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, Juiz de Fora, v. 6, n. 2, p. 179-191, jul.-dez. 2013.

HOWLETT, M. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, New York, n. 47, p. 187-207, 2014.

HUERTA, Angélica Rosas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, pp.119-134, 2008.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa, BRASIL, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 5 out. 2018.

IBGE. Censo Demográfico de 2010, 2011.

IMF. The IMF and the good governance. 2016. Disponível em: <www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

IMMERGUT, E. "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics and Society*, 26 (1): 5-34, 1998.

JACCOUD, L.; LICIO, E. C.; GONTIJO, J. G. L. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, D. A. (org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 244p. 2018.

JACCOUD, L. Coordenação intergovernamental e territórios no SUAS: o caso do Paif. In LOTTA, G. (org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Enap, Brasília, 324 p., 2019.

JENKINS, W. *Policy Analysis: A political and organizational perspective*. New York: St. Martin's Press, 1978.

KARAM, R. A. S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. *Revista Inclusão Social*, Brasília, DF, 2012a.

KARAM, R. A. S. A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012b.

KJÆR, M., HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. "Conceptualizing State Capacity" In Research Report No. 6, Demstar: Department of Political Science, University of Aarhus, 2002.

KOOIMAN, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

LEVI-FAUR, David. 'From Big Government to Big Governance?' In: LEVI-FAUR, D. (ed.)

The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LICIO, E. C.; MESQUISTA, C. S.; CURRALERO, C. R. C. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 5, 2011.

LIMONGI, F.; ALMEIDA, M. H. T.; FREITAS, A. Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: trinta anos que mudaram a ciência política no Brasil. In AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. S. (org.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Ed. FGV, 468p., 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n.2, p. 171-194, 2015.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Os Arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In GOMIDE, A.; PEREIRA A. K. (Org.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea. Cap. 10, p.237-264, 2018.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 392 p., 2010.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERREIRA, A. Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do rio São Francisco. In GOMIDE, A.; PIRES R. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

MACLE, J. A pesquisa-ação como estratégia de pesquisa participativa. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais. Paradigmas, Estratégias e Métodos*. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012. p. 207-239.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo-RS. *Organizações e Sociedades*, 2 (3), 67-119, 1994.

MAGALHÃES, A. R. Vida e seca no Brasil. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE); BANCO MUNDIAL *Secas no Brasil: política e gestão proativas*. Brasília, DF: CGEE, 2016.

MAHONEY, J.; SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: Box, C.; Stokes, S. C. *The Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press Inc. 2006.

MANN, M. The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, 25(2), 185-213, 1984.

MANN, M. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. v. 2. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.

MANN, M. Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43 (3): 355–365, 2008.

MANZINI, E. J. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. *Revista Percurso – NEMO, Maringá*, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, n.78, 1984.

MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nova York, Free Press, 1989.

MARQUES, Eduardo. “Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review* v.7, n.3, pp.8-35, 2013.

MATTHEWS, F. “Governance and State Capacity” in: LEVI-FAUR, David, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. p.281-293, 2012.

MELLO, J. O papel das salas de situação na gestão e monitoramento do Brasil Sem Miséria. In JANNUZZI, P.; FALCÃO, T.; CASTRO, I.; CAMPOS, A. (org.). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Nº. 25. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 220-239, 2016.

MEULEMAN, L. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets - The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Physica-Verlag. Heidelberg – Germany. 401 p., 2008.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

MIDDLEJ, Suylan. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. *Revista Sociedade e Estado*, v. 28, n. 1, p. 53-74, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). *Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

NELISSEN, Nico “The Administrative Capacity of New Types of Governance” en *Public Organization Review: A Global Journal* 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 5-22, 2002.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NORTH, Douglass Cecil. *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives* n. 5, 97-112, 1991.

OCDE, “DAC Principles for Evaluation of Development Assistance”, Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), París, Francia, 1991. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/32/41029845.pdf>.

OECD. OECD principles of corporate governance, 2004. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2016.

OECD. OECD Territorial Reviews: Brazil 2013. OECD Publishing, 2013.

OFFE, C. Governance: an ‘empty signifier’? *Constellations*, 16, pp.550-562, 2009.

OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. Relato sobre a Sudene. Atlas Histórico do Brasil. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC / FGV, 1980.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família – Cadernos 50, 72p. Brasília: Enap, 2017.

OLIVIERI, Cecília. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 392 p., 2010.

OLIVIERI, C. A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil. (Texto para Discussão, n. 2252) Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

OSPINA, Sonia. “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

O’TOOLE Jr, L. J. Relações Interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) Administração Pública. Coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP. 2010. p. 229-248.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds) Challenges to state policy capacity. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. p. 1-18, 2005.

PALOTTI, P. L. M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 211–235, 2011.

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamento sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, p. 65-86, 2010.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 46, 39-55, 2008.

PEREIRA, A. K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência

Política da Universidade de Brasília, 2014.

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

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, p. 53–71, 2008.

PEREZ, M. A. Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum. Cap. 4, p. 71-85, 2009.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham: Chatham House, 1986.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8. (2), 1998.

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: YU, J.; GUO, S. (Eds.). *Civil Society and Governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

PETERS, B. G. *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas, 2015.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R.; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SILVA, F.; LOPEZ, F.; ALENCAR, J. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In PIRES R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v. 7,372 p., 2011.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, n. 93, p. 61-91, 2014.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação - Brasília: ENAP*, 308 p., 2015.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In MACEDO, J.; XEREZ, F. e LOFRANO, R. (org.) *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26. MDS, Brasília, 2016.

PIRES, R.; GOMIDE, A. “Governança e Capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PNUD. *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los resultados de Desarrollo*. Nova York, 2009.

PORFIRIO, P. F. A. Narrativas sobre o Perigo: a desapropriação do Engenho Galiléia e as Ligas Camponesas (1959-1964). *Perseu: História, Memória e Política*, v. 1, p. 207-234, 2007.

POWELL, W. W. Neither markets nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336, 1990.

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. In: Argentina. Projeto de Modernización del Estado. Seminário Internacional sobre Modernización del Estado. Buenos Aires, 2006.

RHODES, R. A. W. Policy networks: a British perspective *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3): 292-316, 1990.

RHODES, R. The new governance: governing without government. *Political Studies*, 46, p. 652-667, 1996.

RHODES, R. A.W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

RICHARDS, David; SMITH, Martin J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press, 2002.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos EBAPE.BR - Volume II – Número 1 – Março*, 2004.

RUANO, O.; BAPTISTA, N. Acesso à água como fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semiárido Brasileiro. *Fome Zero: uma história brasileira*. Volume 1. Brasília, 2011.

RUEDIGER, M. A. (coord.). *Análise da efetividade do Água Para Todos: avaliação de mérito quanto à eficácia, à eficiência e à sustentabilidade*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SANTANA, V. L.; ARSKY, I. C. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Rev. Serv. Público Brasília* 67 (2) 203-226 abr/jun 2016.

SANTOS, D. F.; FERNANDES, Antônio, Sérgio, A.; TEIXEIRA, Marco Antonio, C. As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema Institucional de Cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, 11(3), 368-382, 2013.

SAVAGE, Grant T., NIX, Timothy W., WHITEHEAD, Carlton J. and BLAIR, John D. *Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders*. *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2 p. 61-75, 1991.

SCHMIDT, Vivien. Give peace a chance: reconciling the four (not three) new institutionalisms in political science. Presented at Annual Meeting Am. Polit. Sci. Assoc. Philadelphia, 2006.

SCHNEIDER, Volker. “Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas”. *Civitas, Rev. de Ciências Sociais* v.5, n. 1, p.29-58, 2005.

SCHNEIDER, Ben Ross. The Developmental State in Brazil: Comparative and Historical Perspectives. *Brazilian Journal of Political Economy* 35 (1), pp. 114-132, 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP, Rio de Janeiro*, 43(2):347-69, mar/abr, 2009.

SILVA, R. M. da. Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. Tese (Doutorado em desenvolvimento sustentável) – UNB, Brasília, DF, 2006.

SILVA, R. M. Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n. 3, p. 466-485, 2007.

SILVA, M. S. L.; MENDONÇA, C.; ANJOS, J. B. dos; FERREIRA, G.; SANTOS, J. C. P. dos; OLIVEIRA NETO, M. B. de. Barragem subterrânea: uma opção de sustentabilidade para a agricultura familiar do semi-árido do Brasil. Recife: Embrapa Solos, Circular Técnica, 36, UEP, 2007.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press. p. 3-43, 1985.

SOTERO, E. M., LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, E. M. M. O Programa “De Braços Abertos” – um olhar à luz dos seus arranjos institucionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 2019.

SOUSA, A. B.; COSTA, C.T.; FIRMINO, P. R.; BATISTA, V. S. Tecnologias sociais de convivência com o semiárido na região do cariri cearense. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 34, n. 2, p. 197-220, maio/ago. 2017.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 51, p. 25-45, 2017.

STAKE, Robert E. Case Studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *Handbook of Qualitative Research*. 2a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications. p. 435-454, 2000.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. vol. 50, nº155, pp. 17-28, 1998.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. *Pesquisa Qualitativa. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008. 288p.

TAVARES, M. C.; ANDRADE, M. C.; PEREIRA, R. R. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In S. STEINMO, K. THELEN; F. LONGSTRETH (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, pp. 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, n. 2, p. 369-404, 1999.

TILLY, C. The formation of national states in western europe. Princeton. Princeton University Press, 1975.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(3):595-620, maio/jun. 2014.

VERGARA, Sylvia C.; CALDAS, Miguel P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. Revista de Administração de Empresas, v.45, n.4, out/dez. 2005.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G. Machinery of government and policy capacity: the effects of specialisation and coordination. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Ed.). Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005. p. 92-111.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G.; PETERS, G. Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. International Review of Administrative Sciences, v. 73, n. 3, p. 325-348, 2007.

VIEIRA, V. P. P. B. (Coord.). A água e o desenvolvimento sustentável no Nordeste. Brasília: IPEA, 2000.

VIEIRA, D. M. Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas. Brasília: UnB, 2013. 185 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, 2013.

VIEIRA, Diego Mota; GOMES, Ricardo Corrêa. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. Organizações & Sociedade (Impresso), v. 21, p. 679-694, 2014.

WEISS, L. The myth of the powerless state. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

WILLIAMSON, E. O. Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, Journal of Law and Economics, 22: 233-261, 1979.

WILLIAMSON, E. O. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative science quarterly*, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1991.

WINSTANLEY, D.; SORABJI, D.; DAWSON, S. When the pieces don't fit: A stakeholder power matrix to analyse public sector restructuring. *Public Money & Management*, v. 15, n. 2, p. 19-26, 2009.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, p. 165-171, 2015.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

ZWARTEVEEN, M. Regulating water, ordering society: practices and politics of water governance. Inaugural lecture 529. Amsterdam: Series of the University of Amsterdam, 2015.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevistas

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

PPGA/UNB - PROJETO: Arranjos Institucionais e a Construção de Capacidades Relacionais em Políticas Públicas Intersetoriais: O Caso do Programa Água Para Todos (APT)

Entrevistado n°:

Dia da entrevista:

Hora de início da entrevista:

Hora de término da entrevista:

Identificação do entrevistado

- Nome completo:
- Cargo/função ocupada na organização participante da implementação do Programa Água Para Todos (APT) (perguntar sobre as atribuições desta estrutura).
- Tempo de ocupação do cargo/função na organização e trajetória anterior - cargos/funções desempenhadas no respectivo setor ou outros setores do governo, ou sociedade civil.

Sobre a Intersectorialidade

- Há intersectorialidade na formulação da política?
 - Existiram sistemas e instrumentos de diagnóstico ou planejamento interministeriais?
- Há intersectorialidade na implementação da política?
 - Houve execução feita em conjunto entre diferentes ministérios?
 - Como foi a atuação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR)?
- Há intersectorialidade no monitoramento e avaliação da política?
 - Existiram sistemas integrados, grupos de trabalho, comitês gestores, salas de situação etc.? Como funcionaram?
 - Como foi a participação do MI nas Salas de Situação?
 - Como foi o monitoramento do APT, por parte do MI, CODEVASF, DNOCS? Ocorreu nas reuniões da Sala de Situação? E o MDS?
 - Como funcionou o Sistema de Monitoramento da CODEVASF?
- Quanto às Capacidades Relacionais / à construção de Capacidades Relacionais
 - Como foi o diálogo com os órgãos de controle (TCU e CGU)?

Sobre as Relações Federativas (Articulação com entes subnacionais)

- Quem determina as regras da política efetivamente? O governo federal, estadual ou municipal?
 - O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema/setor?
- Quem financia a política? (governo federal, estadual ou municipal?) E qual instrumento de financiamento (convênio, origem dos recursos – Tesouro, Fundo etc.).

Convênios e Parcerias (Implementação):

 - Por parte do MI houve convênio e parceria só com os estados (quais secretarias)? Houve com Consórcios ou Municípios? E por parte do MDS?
 - O FNAS teve alguma contribuição? Direta ou indireta?
- Quem implementa a política? (gov. federal, estadual ou municipal?)

Relações Federativas (Influência dos Sistemas de políticas públicas) – MDS:

 - Como atuou o SISA / PNSAN, no APT?
 - E o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional)?
 - E o CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social)?

- Como atuou o SUAS/PNAS no APT? E no BSM?

Relações Federativas (Influência dos Sistemas) – MI:

- Como ocorre o diálogo federativo no MI? Há um canal de diálogo institucionalizado no âmbito de alguma política no MI?
- Os escritórios da CODEVASF, DNOCS e SUDENE são suficientes na interlocução com os Estados e Municípios?
- A falta de uma política na forma de sistema pode influenciar na articulação federativa dos programas?
- Como foi a formação dos Comitês Estaduais, (e Municipais) por parte do MI?
- Como foi a atuação da SDR/MI, CODEVASF, DNOCS e SUDENE?
- Quanto às Capacidades Relacionais / à construção de Capacidades Relacionais
 - Como foi a articulação com entes subnacionais?

Sobre a Participação Social (Relação com grupos sociais)

Participação Social (ASA, CONTAG, FETRAF/CUT e outras ONGs:

- Que atores participam da formulação da política?
 - Descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação ocorreu (conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, fóruns)?
 - Como foi a atuação do CONSEA?
- Que atores participam da implementação da política?
 - Descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação existiu (conselhos, conferências, audiências públicas, GTs, fóruns etc.)?
- Convênios e Parcerias (Implementação):
 - Como foi a participação destas organizações (ASA, CONTAG, FETRAF na implementação do APT? Houve convenio só com o MDS? E com o MI?
- Que atores participam do monitoramento e avaliação da política? (Descrever atores da sociedade, do estado ou do mercado e que arranjo de participação existiu).
 - Como foi a participação destas organizações no monitoramento do APT?
 - Como foi a participação nas Salas de Situação?
- Quanto às Capacidades Relacionais / à construção de Capacidades Relacionais
 - Como ocorreu a relação com grupos sociais?

Sobre a Dimensão Territorial

- Como a política lida com a dimensão territorial?
 - Há menções a especificidades espaciais ou à necessidade de diferenciar/ adaptar os instrumentos de políticas a contextos específicos (como diagnósticos locais)?
 - Ocorreu a existência de instrumentos de planejamento e gestão numa escala intermunicipal (Consórcio, Microrregião)?
- Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos?
 - Houve a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local nesses espaços?
 - Como foi a formação dos Comitês Estaduais, Municipais e o das Comunidades locais?
- Há formas de articulação (diálogo/ integração) com outras instâncias participativas já existentes nos territórios?
 - Os Fóruns já existentes no território (por exemplo, Fórum das Mesorregiões, Consads, Comitês dos Territórios da Cidadania) participaram dos comitês locais?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Universidade de Brasília
Programa de Pós-graduação em Administração

Termo de consentimento livre e esclarecido

O Sr.(a) está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada “Arranjos Institucionais e a Construção de Capacidades Relacionais em Políticas Públicas Intersetoriais: O Caso do Programa Água Para Todos”, desenvolvida por Ricardo Dias Ramagem, sob orientação do Prof. Ricardo Corrêa Gomes.

A pesquisa dará origem a uma tese, que será defendida no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de doutor.

O Sr.(a) foi selecionado pelo conhecimento acumulado e pela função relevante que exerceu, durante o período estudado, no contexto de implantação do Programa Água Para Todos. A sua participação não é obrigatória e a qualquer momento o Sr.(a) pode desistir de participar e retirar seu consentimento, sem nenhum prejuízo para sua relação com o pesquisador ou para o PPGA/UnB.

Este trabalho propõe-se a analisar os fatores relacionados à implementação do Programa Água Para Todos (APT) no contexto do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Para tanto, está prevista a coleta de dados sobre os atores relevantes, sobre a natureza das relações intersetoriais e federativas e sobre as temáticas da participação social e dimensão territorial.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em conceder uma entrevista sobre o período no qual o(a) senhor(a) atuou como _____ e oferecer informações relativas ao contexto de implantação do Programa Água Para Todos (APT) no contexto do Plano Brasil Sem Miséria (BSM).

A sua entrevista será gravada, visando facilitar o processo de análise. A gravação ficará em posse exclusiva do pesquisador e será utilizada apenas para fins deste estudo, sendo os registros destruídos após o período de cinco anos, conforme a Resolução n.196/96.

As informações provenientes das entrevistas serão cotejadas com outras fontes de pesquisa, sendo sua interpretação e análise de responsabilidade do pesquisador. Na eventualidade da citação da fala de um entrevistado, os dados de identificação não serão expostos, podendo ser feita apenas alguma referência mais genérica ao grupo a que pertence o entrevistado. Caso haja interesse, o pesquisador se compromete a devolver os resultados do estudo aos entrevistados, por meio de envio do trabalho final redigido.

O Sr.(a) receberá uma cópia deste termo, onde consta o telefone e o endereço do pesquisador e poderá esclarecer suas dúvidas sobre o projeto e sobre sua participação agora ou a qualquer momento.

Ricardo Dias Ramagem
Pesquisador

Universidade de Brasília – UnB –
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Campus Universitário Darcy Ribeiro – Prédio da FACE - CEP: 70910-900 – Brasília – DF - Telefones:
(61) 3107-0759 - Endereço eletrônico: www.ppga.unb.br

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Sujeito da pesquisa

ANEXOS

Anexo 1 – Tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano (primeira água).

Anexo 2 – Tecnologias sociais de oferta de água para produção (segunda água).

ANEXO 1 – Tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano (primeira água).

1.1 Cisterna de Placas

A cisterna de placa é um tipo de reservatório de armazenamento de água construído com placas de cimento pré- moldadas. No sistema de captação o telhado é utilizado como meio para o escoamento da água da chuva até a cisterna por meio de calhas e encanamentos de zinco ou PVC. O reservatório é construído para o armazenamento de até 16 mil litros de água própria para o consumo de uma família de até cinco pessoas por um período de estiagem de até oito meses. O reservatório, fechado, é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e dejetos trazidos pelas enxurradas. A cisterna é enterrada no chão até, em média, dois terços da sua altura. Consiste em placas de concreto com tamanho de 50 por 60 cm e com 3 cm de espessura. Estas placas são fabricadas no local de construção em moldes de madeira. A parede da cisterna é feita com essas placas finas, a partir do chão cimentado. Para evitar que a parede venha a cair durante a construção, ela é sustentada com varas até que a argamassa esteja seca. Este modelo foi utilizado pelo MDS, Funasa e AP1MC (BRASIL, 2006; COSTA, 2013).

Imagem 1 – Construção de Cisterna de placas



Foto: Arquivo MI

Imagem 2 – Cisterna de placas



Foto: Arquivo MDS

1.2 Cisterna de Polietileno

Utiliza o mesmo princípio da cisterna de placa, difere apenas no reservatório de armazenamento de água, que é feito de um produto elaborado com o polietileno. O reservatório é para o armazenamento de até 16 mil litros de água própria para o consumo de uma família de até cinco pessoas por um período de estiagem de até oito meses Esta tecnologia é utilizada pelo MI e pela Funasa (BRASIL, 2016a).

Imagem 3 – Cisterna de polietileno



Foto: Arquivo MI

1.3 Cisterna Escolar

Utiliza o mesmo princípio da cisterna de placa, inclusive no processo construtivo do reservatório. Difere apenas em sua utilização, servindo principalmente para o abastecimento de comunidades escolares com água própria para consumo, e em sua capacidade de armazenamento, pois são construídas em dois modelos: uma com capacidade de armazenamento de 30 mil litros e outra com capacidade de 52 mil litros. Os modelos com essas capacidades são implementados pelo MDS (COSTA, 2013; BRASIL, 2015).

Imagem 4 – Cisterna Escolar



Foto: Arquivo MDS

1.4 Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água

Sistema de abastecimento de água estabelecido através de poços perfurados, estações de tratamento e reservatórios elevados que possibilitam a distribuição de água por meio de chafarizes, torneiras públicas ou pequenas redes de distribuição em comunidades com concentração populacional entre 35 e 40 famílias. Tais tecnologias são empreendidas pelo MI e pela Funasa (COSTA, 2013; BRASIL, 2016a).

Imagem 5 - Sistema Coletivo de Abastecimento de Água



Foto: Arquivo SDR/MI

Imagem 6 - Sistema Coletivo de Abastecimento de Água



Foto: Arquivo SDR/MI

1.5 Dessalinizador

Sistema composto por poço tubular profundo, bomba d'água, reservatório de água bruta, abrigo de alvenaria, dessalinizador, reservatório de água potável, chafariz, reservatório e tanques de contenção de concentrado (efluente). Sua capacidade de atendimento é variável de acordo com a vazão do poço. O mínimo atendimento utilizado pelo Programa Água Doce é o de 5 litros de água potável por pessoa/dia. Em unidades com sistema de produção integrado, é possível a criação de peixes ou crustáceos para comercialização, assim como o cultivo de erva-sal (*Atriplex nummularia*) para a produção de feno para a alimentação de gado caprino ou bovino. Essa tecnologia é instalada pelo MMA. Pode ser utilizada para água de consumo e de produção (BRASIL, 2012).

Imagem 7 - Dessalinizador



Foto: Arquivo SDR/MI

1.6 Bomba d'água Coletiva

Equipamento manual utilizado em poços então desativados que permite a extração de grandes volumes de água com pouco esforço físico. É possível sua utilização em poços de até 80 metros de profundidade, beneficiando até 10 famílias, por bomba, com água para consumo e produção. Esta tecnologia social pode ser utilizada para água de consumo e de produção (COSTA, 2013; BRASIL, 2015).

Imagem 8 – Bomba d'água



Foto: Arquivo MDS

ANEXO 2 – Tecnologias sociais de oferta de água para produção (segunda água).

2.1 Cisterna Calçadão

A cisterna Calçadão tem como função garantir a captação de grande volume de água com o objetivo de abastecimento de hortas e criação de animais. Utiliza o mesmo princípio de construção da cisterna de placa. O sistema de captação de água é estabelecido por meio da construção de um calçadão de cimento no solo, pelo qual é escoada a água da chuva até a cisterna. A água armazenada não é própria para consumo humano sem o seu tratamento, sendo utilizada principalmente para a irrigação de cultivos e a criação de animais. O modelo adotado possui capacidade de armazenamento de 52 mil litros de água (BRITO et al, 2014; SOUSA et al.,2017).

Imagem 9 – Cisterna Calçadão



Foto: Arquivo MDS

2.2 Cisterna de Enxurrada

A cisterna de Enxurrada aproveita o caminho que a água da chuva percorre quando cai na propriedade. Como uma enxurrada, a água é conduzida até um sistema de coleta, composto por dois decantadores que filtram o excesso de terra e alguma sujeira. Utiliza o mesmo princípio da cisterna-calçada para técnica construtiva, uso e capacidade de armazenamento. Entretanto, ela é construída em subsuperfície, ficando exposta apenas sua cobertura. O sistema de captação é diferente da cisterna-calçada, pois dispensa a construção do calçada de cimento, utilizando-se da declividade do terreno para o escoamento da água da chuva até a cisterna (BRITO et al., 2014; SOUSA et al., 2017).

Imagem 10 – Cisterna de enxurradas



Foto: Arquivo MDS

2.3 Barragem Subterrânea

Barragem subterrânea é uma estrutura hídrica que visa interceptar o fluxo de água superficial e subterrâneo por meio de um septo impermeável (lona plástica, muro de pedras ou de argila compactada, etc.). Construída em área de cursos d'água temporários, a barragem subterrânea corresponde a uma faixa do terreno que fica encharcada devido à implantação de uma camada de lona plástica entre o solo e a rocha bruta. Essa barreira formada pela lona plástica impermeabiliza o solo, mantendo a água da chuva armazenada em solo. Além dessa estrutura, constrói-se um poço que possibilita a retirada de água para irrigação de cultivos ou criação de animais. A capacidade de armazenamento é variável de acordo com a conformação dos terrenos. Tecnologia com implantação do MDS e MI (SILVA et al., 2007; SOUSA et al.,2017).

Imagem 11 – Barragem Subterrânea



Foto: Arquivo MDS

2.4 Barreiro Trincheira

Também chamado caxio, o barreiro trincheira consiste em um reservatório aberto, de forma prismática, com profundidade variável, escavado manualmente na proximidade de uma baixada, ou de uma vertente natural. Formação de tanques longos e estreitos escavados no solo até se chegar a substrato impermeável, são utilizados para o cultivo e a criação de animais. Possuem capacidade de armazenamento de pelo menos 500 mil litros de água (BRITO et al. 2014; SOUSA et al. 2017).

Imagem 12 – Barreiro Trincheira



Foto: Arquivo MDS

2.5 Barreiro, Barraginha ou Pequenas Barragens

Constituídos por escavações sucessivas no terreno, em formato de concha ou semicírculo, possuindo entre dois e três metros de profundidade com diâmetros variáveis entre 12 e 30 metros. São escavados normalmente em um sistema que barreiros que se conectam sucessivamente objetivando o aproveitamento da água extravasada pelos primeiros aos posteriores. Armazenam cerca de oito mil litros de água para cultivo e criação de animais. Tal tecnologia é instalada por MDS, MI, FBB (COSTA, 2013; BRASIL, 2015).

Imagem 13 – Barraginha



Foto: Arquivo FBB

2.6 Tanque de Pedra ou Caldeirão

Aproveitamento de lajedos em que há exposição de rocha bruta impermeável, através da construção de muros de alvenaria ao redor do lajedo para a contenção da água em seu nível máximo. Normalmente beneficiam cerca de dez famílias, sendo que a água armazenada pode ser aproveitada para a criação de animais, irrigação de cultivos e afazeres domésticos (COSTA, 2013; BRITO et al. 2014; BRASIL, 2015).

Imagem 14 – Tanque de Pedra



Foto: Arquivo MDS

2.7 Kits de Irrigação

Equipamentos que fazem parte de conjunto de utilitários composto de caixa d'água, bomba, mangueira, dentre outros. São reunidos para a formação de um pequeno sistema de irrigação. Os kits de irrigação possuem capacidade de irrigar uma área de 500 a 2.000 m² na modalidade gotejamento por gravidade, o que racionaliza o consumo de água (BRASIL, 2015; 2016a).

Imagem 15 – Kit de Irrigação



Foto: Arquivo Codevasf

Imagem 16 – Kit de Irrigação



Foto: Arquivo Codevasf