



# Novo marco legal para a implementação do Programa Cisternas

*Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

O Programa Cisternas consiste no apoio à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para populações rurais de baixa renda, e envolve ampla articulação intergovernamental e com a sociedade civil. Considerando o desafio de ampliar a velocidade de execução do Programa, principalmente em função de um contexto de agravamento da questão hídrica (em especial na região do semiárido brasileiro), foi projetado, em 2013, um novo arcabouço legal para a implementação. Tal marco legal incluiu a criação de mecanismos adaptados ao arranjo institucional até então considerado mais efetivo e de novos mecanismos para superar os gargalos que resultavam em atrasos significativos na entrega dos resultados esperados. A avaliação das metas demonstra ganhos de velocidade significativos em relação aos processos anteriores, sustentados pelos mecanismos criados e pela padronização dos instrumentos até então utilizados.

### **Caracterização da situação anterior e identificação do problema**

O Programa Cisternas consiste no apoio dado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a projetos que visem à implementação de cisternas e outras tecnologias sociais de acesso à água para populações de baixa renda, residentes na zona rural de regiões com escassez hídrica ou falta regular de água.

O arranjo institucional para a implementação do Programa foi sendo consolidado ao longo dos anos, envolvendo a parceria do governo federal com um conjunto pequeno de atores centrais, mas cujos recursos são descentralizados para uma ampla gama de instituições com atuação local ou territorial. Desde 2003, a maior parte das tecnologias implementadas a partir de recursos do Programa Cisternas teve como parceiros centrais um conjunto de governos estaduais e a Oscip<sup>1</sup> Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), instituída a partir da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA).

No caso da parceria com governos estaduais e com a AP1MC, a lógica de implementação tem a seguinte dinâmica: 1) o MDS firma instrumentos jurídicos de repasse financeiro (transferências voluntárias materializadas em convênios ou termos de parceria) com esses atores, a partir de plano de trabalho contendo pactuação de metas a serem executadas (quantidade de tecnologias a serem implementadas e valores envolvidos); 2) esses parceiros, definida a metodologia de execução e o formato de contratação, publicam edital para a seleção de instituições locais executoras, descentralizando recursos e metas associadas ao instrumento de repasse firmado com o MDS; 3) as instituições selecionadas são contratadas, tendo condições, a partir do adiantamento de parte dos recursos, de iniciar a implementação efetiva das tecnologias (que envolve processos de seleção, capacitação e construção das estruturas hídricas).

---

<sup>1</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Esse processo possui pelo menos três momentos cujos ritos burocráticos associados aos instrumentos legais, antes disponíveis, provocavam atrasos significativos até a entrega efetiva das primeiras tecnologias.

No momento anterior à assinatura do instrumento, o parceiro precisa definir o modelo de implementação e elaborar projeto específico, subsidiado por cotações de preços de cada elemento de despesa previsto. Formalizado o instrumento de repasse, o parceiro precisa organizar a equipe técnica responsável pela gestão e acompanhamento do projeto, elaborar edital para a contratação das instituições responsáveis pela execução na ponta, a partir da metodologia de implementação definida, apresentar esse edital para suas procuradorias jurídicas, publicar o edital e, por fim, formalizar contratos ou subconvênios<sup>2</sup>.

Somente após superadas essas etapas é possível observar o início efetivo de execução do projeto, das metas pactuadas com o Ministério. No entanto, após a contratação das entidades, outros processos burocráticos morosos entram em cena, uma vez que a entidade precisa observar processos licitatórios rígidos, e muitas vezes inadequados, tanto na contratação de pessoal e de serviços, como na compra de materiais de consumo e para a construção, tendo em vista o arcabouço legal para a prestação de contas financeira dos subconvênios, que mantém exatamente as mesmas exigências de um convênio.

Desde 2003, a quase totalidade dos convênios firmados para a execução do Programa seguiu a sistemática apresentada acima, sendo que a maior parte, ao seu final, apresentou resultados satisfatórios. O problema é que normalmente tais resultados vieram após inúmeros problemas de operacionalização, resultando em substancial atraso na entrega final ou no atendimento do público-alvo. As tecnologias eram implementadas de fato, mas sempre com grande atraso em relação ao cronograma de execução inicial.

---

<sup>2</sup> Subconvênio é a forma de descentralizar etapas de um convênio a partir da contratação pelo conveniente de outra instituição, mantendo-se as regras de execução e prestação de contas de um convênio.

Em resumo, no caminho trilhado até o produto final, que envolve todo o processo de mobilização social, a capacitação da família para gerir a água e a tecnologia social construída em sua propriedade, havia um conjunto enorme de entraves, que impactavam diretamente na velocidade de todo o processo.

A formalização do instrumento demandava até quatro meses, uma vez que projetos eram desenhados conforme a lógica de cada parceiro, devendo ser subsidiados por cotações de preços para cada elemento de despesa do projeto, além de precisar passar por toda a análise de custos pela equipe técnica do MDS.

Após a formalização, como os parceiros, na maior parte dos casos, não possuíam capilaridade e capacidade operacional suficientes para chegar diretamente ao beneficiário final, os recursos eram descentralizados para entidades locais, que ficavam encarregadas das principais atividades.

No entanto, essa contratação partia da elaboração de editais específicos, com diferentes regras, critérios de seleção e procedimentos internos. Cada procuradoria jurídica construía entendimentos próprios e o processo muitas vezes era conduzido por “Centrais de Licitação” estaduais que se arrastavam por meses, e em alguns casos chegaram a inviabilizar o próprio convênio com o fim da sua vigência.

Além disso, como o projeto era desenhado item a item de despesa, incluindo desde o bloco de notas da reunião inicial de mobilização, passando pela alimentação e deslocamento das famílias para participarem da capacitação até cada item do material de construção da tecnologia, tanto os procedimentos associados à execução deveriam se atentar às minúcias daquilo que havia sido pactuado de forma detalhada no plano de trabalho, como a prestação de contas financeira deveria vir acompanhada de notas fiscais comprovando o gasto com cada item previsto no projeto. Assim, o excessivo rigor de controle recaía sobre despesas consideradas pequenas (combustível, alimentação, despesas

administrativas) realizadas em comunidades dispersas e cujos valores não ultrapassam 5% do valor unitário da tecnologia, e que acabavam por afetar todo o ritmo de implementação.

Após a liberação de recursos pelo MDS no âmbito das parcerias firmadas, o início efetivo da implementação das tecnologias só era observado após cerca de 10 meses, sendo que em alguns casos esse processo levava mais de um ano.

Enfim, ritos burocráticos excessivamente morosos provocavam enorme lapso temporal entre a celebração dos instrumentos e o início efetivo da entrega das tecnologias. A implementação da política, que em si já era uma inovação por apostar em tecnologias sociais de acesso descentralizado à água, executado em parceria com organizações da sociedade civil, carecia de regras próprias de execução que permitisse maior coerência e abrangência de atendimento.

#### **Descrição da iniciativa e da inovação**

Análise dos processos institucionais e acompanhamento da rotina operacional dos projetos permitiu diagnosticar que ritos burocráticos associados a processos administrativos complexos e truncados resultavam em dificuldades diversas para a execução do Programa. Diante desse diagnóstico, formou-se o entendimento da necessidade do desenho de instrumentos que simplificassem os procedimentos, inclusive durante a formalização do convênio e/ou termo de parceria, e oferecessem condições efetivas para que, após o repasse dos recursos pelo MDS, o tempo até a contratação das entidades executoras locais fosse reduzido ao máximo, permitindo, além disso, que a execução fosse realizada sem percalços até a prestação de contas final. Dessa forma, a perspectiva era manter o arranjo institucional de implementação até então considerado mais efetivo, que envolvia a intermediação com parceiro público ou privado e a execução na ponta a partir de ampla participação da sociedade civil.

Foi com base nesse diagnóstico e nessa perspectiva que foram iniciadas as discussões sobre um novo arcabouço legal para a execução do Programa, com regras e procedimentos que permitissem o pleno desenvolvimento das atividades associadas ao processo de implementação das tecnologias, proporcionando resultados mais céleres.

Um primeiro elemento é que o desenho dessa nova sistemática de execução parte do reconhecimento da importância da sociedade civil organizada na implementação da política. Considerando que o público-alvo traz uma enorme complexidade ao processo de implementação, uma vez que são famílias de baixa renda, residentes de forma dispersa na zona rural ou em núcleos urbanos isolados, verifica-se que o melhor desempenho apenas é alcançado quando as atividades vinculadas à implementação da tecnologia são descentralizadas para organizações locais com atuação em políticas associadas ao desenvolvimento rural, assistência social ou segurança alimentar. Tais organizações geralmente possuem maior *know how*, capilaridade e capacidade técnica e operacional para chegar a públicos isolados, fato esse demonstrado pelo próprio histórico de execução do Programa.

Um segundo elemento importante foi a definição legal do conceito de tecnologia social de acesso à água. O conceito de tecnologia social tem sido amplamente discutido no meio acadêmico, sendo que a tecnologia social em si também já tem feito parte de um conjunto importante de políticas públicas. No entanto, mesmo se apoiando no conceito de tecnologia social para o desenvolvimento do Programa, apenas a partir do Decreto nº 8.038/2013 instituiu-se uma definição legal do que se trata. A partir desse normativo, e com base no acúmulo prático e teórico sobre o conceito, definiu-se que a implementação desse tipo de tecnologia deve necessariamente envolver 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” (Decreto nº 8.038/2013, artigo 1º, IV).

De uma forma geral, buscou-se a criação de mecanismos que reduzissem os entraves em todas as etapas do processo de implementação da política. A sistemática instituída envolvia os seguintes pilares: i) a formalização de contratos de prestação de serviços, ii) por dispensa de licitação, iii) com entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS, iv) a partir de edital de chamada pública e contrato uniformizados, para a v) execução de tecnologias com metodologia e valor unitário padronizados.

Dessa forma, o primeiro instrumento instituído foi uma portaria ministerial estabelecendo critérios e procedimentos para o credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos para a execução do Programa. A lógica desse instrumento era trazer para o Ministério a responsabilidade pela definição de quais entidades são aptas ou não para executar o Programa, a partir de critérios transparentes, criando uma rede de instituições em condições de concorrer aos editais a serem publicados pelos parceiros do MDS. Ou seja, o Ministério, a partir de requisitos pré-definidos, convoca continuamente entidades para que postulem a execução do Programa Cisternas. Atendendo aos requisitos e tendo sido credenciadas, tais entidades se tornam aptas a concorrer a qualquer edital de chamada pública divulgado pelos parceiros no âmbito do Programa.

Um segundo elemento dessa nova sistemática diz respeito à padronização da metodologia de implementação das tecnologias e da definição de valores unitários de referência para cada uma, na perspectiva de garantir uniformidade ao processo de execução. Além de um padrão de qualidade uniforme, previa-se a redução no tempo associado às tratativas para a elaboração do projeto, uma vez que se elimina a necessidade de apresentação de cotações de preços para cada elemento de despesa. Por fim, o Ministério também assume a responsabilidade por aperfeiçoamentos futuros das tecnologias, juntamente com um comitê técnico consultivo especialmente criado para essa tarefa.

Além das tecnologias apoiadas, os instrumentos vinculados aos processos de seleção e contratação das entidades executoras também foram padronizados.



Nesse caso, foi instituído edital de chamada pública com as mesmas regras e procedimentos a serem adotados por todos os parceiros, assim como foi definido modelo de contrato a ser firmado com as entidades credenciadas pelo MDS e selecionadas por meio de edital de chamada pública.

A lógica é que as entidades credenciadas pelo MDS participem de edital de chamada pública com critérios uniformes, sendo a seleção baseada na experiência territorial das entidades. Além disso, ao uniformizar os referidos instrumentos, a partir de uma lei federal, a ideia era reduzir o tempo percorrido entre a elaboração de editais específicos por cada parceiro, passando pela análise das procuradorias jurídicas estaduais, até a efetiva contratação das entidades executoras locais.

Outra inovação trazida é a permissão para que as entidades credenciadas, e posteriormente selecionadas nos editais, sejam contratadas a partir de dispensa de licitação, eliminando, dessa forma, um conjunto de ritos burocráticos morosos associados aos procedimentos licitatórios. Ou seja, dentro do novo normativo que regula a execução do Programa, foi inserida regra na lei de licitações (inciso XXXIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993) permitindo a dispensa de licitação para a contratação de entidades que tenham sido previamente credenciadas pelo MDS e selecionadas em edital público para a implantação de tecnologias sociais de acesso a água.

Mais uma inovação trazida pela nova legislação diz respeito ao adiantamento da primeira parcela do contrato firmado com a entidade contratada. Pela lógica tradicional dos contratos, a remuneração do contratado está associada ao pagamento de produtos entregues pela contratada, ou seja, o pagamento é realizado após a efetiva comprovação de realização do serviço. A Lei nº 12.873/2013 autoriza esse adiantamento, enquanto o Decreto nº 8.038/2013, que regulamenta a execução do Programa, estipula esse adiantamento em até 30% do valor total do contrato. A explicação para essa regra diferenciada de contrato diz respeito principalmente à natureza

das instituições contratadas, entidades privadas sem fins lucrativos, que não possuem estrutura financeira ou capital de giro para suportar os custos associados ao início de implantação das tecnologias. Por outro lado, no arcabouço legal criado, o MDS traz para si a responsabilidade pelo tipo de entidade credenciada, o edital de chamada pública privilegia entidades com experiência na execução de ação semelhante e também foram instituídas sanções rigorosas no caso de mau uso do recurso público, mecanismos esses que visam reduzir o risco desse adiantamento.

Por fim, considerando todos os instrumentos instituídos, sobretudo a natureza do contrato a ser firmado com as entidades executoras, o último passo no desenho dessa nova sistemática era simplificar e reduzir os ritos associados à prestação de contas da execução. Tendo em vista que a perspectiva do contrato é o pagamento por um produto referenciado em projeto específico, ao final do contrato a entidade, apesar de receber um adiantamento inicial, apenas receberá o complemento do valor total do contrato após a efetiva entrega de todas as metas contratadas, comprovando a realização das etapas previstas na metodologia de implementação da tecnologia.

Essa nova sistemática de execução também prevê mecanismos de transparência na aplicação dos recursos, uma vez que, a apuração do cumprimento das metas deve ser realizada via sistema informatizado do MDS, no qual deve constar o Termo de Recebimento da Tecnologia Social. Além dos dados cadastrais das famílias, esse documento possui registro fotográfico da tecnologia e das suas coordenadas geográficas, bem como a declaração de participação da família nas etapas metodológicas de mobilização, seleção e capacitação inerentes à respectiva tecnologia social de acesso à água.

**Quadro 1 – Principais inovações do marco legal do Programa Cisternas**

1. Credenciamentos de entidades aptas a executarem o Programa Cisternas, reconhecendo o papel da sociedade civil organizada na implementação da política pública.
2. Inclusão do inciso XXXIII no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, para permitir dispensa de licitação na contratação das entidades responsáveis pela implementação de tecnologias sociais de acesso à água.
3. Padronização de editais de chamada pública e de contratos, eliminando negociação e morosidade dos parceiros junto a procuradorias jurídicas estaduais e centrais de licitação.
4. Autorização, por meio do Decreto nº 8.038/2013, do adiantamento de até 30% do valor total do contrato, contornando o problema de capital de giro das entidades privadas sem fins lucrativos.
5. Foco nos resultados da política, com a adoção de sistema informatizado para a comprovação do cumprimento do objeto por meio de termo de recebimento com dados detalhados da família e registros fotográficos e coordenadas geográficas da tecnologia.
6. Definição legal e normativa das tecnologias sociais de acesso à água, reconhecendo suas especificidades metodológicas e particularidades de execução frente aos regramentos da administração pública, facilitando também todo o processo de pactuação de metas.

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Enfim, essa nova sistemática de execução buscou:

- tornar mais eficiente e efetivo um programa já existente;
- realizar o apoio financeiro baseado em projetos, processos e valores uniformizados pelo MDS;
- criar condições para o estabelecimento de fluxo financeiro de liberação de recursos, baseado na comprovação do cumprimento de metas;

- desenvolver mecanismos simplificados de prestação de contas, baseados na comprovação da execução por meio de sistema informatizado.

### **Concepção da inovação e trabalho em equipe**

A instituição de uma nova sistemática de execução foi concebida a partir do diagnóstico de que os processos antes utilizados para a execução do Programa Cisternas traziam dificuldades diversas em todas as etapas associadas à implementação das tecnologias.

A partir de 2011, o Programa alcançou relevância em termos de orçamento disponível e metas físicas, sobretudo devido à sua inserção como parte da estratégia do Plano Brasil Miséria. O monitoramento dos projetos evidenciou, então, que o desenho de novas regras de execução seria fundamental para conferir celeridade ao trabalho. Tal cenário ficou bastante claro em encontro com todos os parceiros do Programa Cisternas, realizado em abril de 2013.

A partir de diagnóstico levantado pela equipe técnica, sobre os prazos verificados para a definição do modelo de execução, seleção e contratação das entidades executoras, e entrega das tecnologias, instâncias superiores de governo foram convencidas de que era necessária uma mudança na lógica de execução.

Considerando o longo período de estiagem que assolava a principal região atendida, o semiárido, e a perspectiva de universalização do atendimento no curto prazo, entendeu-se naquele momento que a melhor alternativa seria a criação de um novo regimento, baseado no aprendizado de erros identificados na execução, adaptação de sistemática utilizada por outros órgãos e na inovação quanto a procedimentos específicos associados ao Programa, envolvendo consultas e diálogos com os parceiros executores do Programa.

### **Objetivos da iniciativa**

- Institucionalizar política de acesso descentralizado à água na zona rural, abrigando diversas inovações normativas à implementação de cisternas e outras tecnologias sociais de forma mais efetiva.
- Conferir maior celeridade ao processo de execução, simplificando procedimentos e ritos burocráticos.
- Ampliar a efetividade e eficácia da política, padronizando todo o processo de implementação das tecnologias.

### **Público-alvo da iniciativa**

Ao conferir maior celeridade e efetividade ao processo de implementação das tecnologias, a instituição de uma nova sistemática de execução afeta diretamente os beneficiários finais da política, que devem ser atendidos em prazos ligeiramente inferiores aos praticados anteriormente.

Além disso, a instituição de um conjunto de instrumentos padronizados (edital de seleção de entidades executoras, contrato de prestação de serviços e metodologia de implementação das tecnologias) garante uniformidade ao processo de execução. Procedimento que confere maior segurança jurídica aos gestores e executores e maior previsibilidade no acompanhamento das atividades a serem realizadas.

### **Ações e etapas da implementação**

- Regulamentação do Programa, por meio da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 (a partir da Medida Provisória nº 619, de 6 de junho de 2013), e do Decreto nº 8.038, de 4 de julho de 2013. Tais normativos apresentaram a base a partir da qual toda a sistemática foi instituída.

- Instituição das regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos responsáveis pela execução, a partir da Portaria MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013.
- Definição das tecnologias sociais de acesso à água, inclusive das diretrizes a serem observadas na implementação dessas tecnologias, a partir da Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013.
- Especificação das principais tecnologias sociais de acesso à água a serem apoiadas, com definição da metodologia e valores unitários de referência a serem utilizados. Tais especificações foram instituídas por meio de cinco instruções operacionais da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, instituídas em 9 de dezembro de 2013.
- Instituição dos modelos de edital de chamada pública e de contrato de prestação de serviços a serem utilizados pelos parceiros do MDS, por meio da Portaria MDS nº 01, de 20 de janeiro de 2014.
- Divulgação dos modelos dos termos de recebimentos das tecnologias a serem utilizados para fins de comprovação da entrega aos beneficiários finais, por meio da Instrução Operacional nº 01, de 07 de abril de 2014.

A Figura 1 apresenta a sistemática de execução delineada por esse novo arcabouço legal. Pelo exposto, verifica-se que o instrumento de repasse a ser firmado entre o MDS e seus parceiros continua sendo o convênio ou termo de parceria, o que na prática mantém o mesmo arranjo institucional para a execução da política. O que se altera principalmente são os instrumentos e mecanismos utilizados após a formalização, na perspectiva de influir positivamente na eficiência, celeridade e efetividade do processo de implementação das tecnologias.

**Figura 1 – Nova sistemática de execução do Programa Cisternas**



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

### Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Para a implementação da iniciativa foi mobilizada a equipe técnica que já estava responsável pelo acompanhamento e gestão do Programa Cisternas, além de envolver a participação do setor jurídico e de controle interno do Ministério na análise da regularidade dos instrumentos a serem instituídos no âmbito do novo marco legal.

Recursos financeiros para a formalização dos novos instrumentos de repasse firmados sob essa nova sistemática de execução já constavam da Lei Orçamentária Anual, não tendo sido necessária a disponibilização de novos recursos.

**Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Considerando que não houve necessidade de alocação de novos recursos para o desenvolvimento dos instrumentos associados à nova sistemática de execução do Programa, verifica-se que as melhorias em termos de celeridade e efetividade, que já são observadas, têm sido alcançadas apenas a partir da mobilização de recursos previamente existentes na organização. Dessa forma, a maior eficiência advém da melhor alocação dos recursos associados diretamente à execução do Programa, visto que já estão sendo observados resultados mais céleres em relação ao observado anteriormente.

**Monitoramento e avaliação da iniciativa**

O monitoramento e a avaliação da iniciativa são realizados, sobretudo, a partir de sistema informatizado no qual são registrados os processos associados diretamente à entrega da tecnologia (seleção e capacitação das famílias e construção das estruturas hídricas e componentes vinculados). Além disso, processos anteriores à entrega efetiva da tecnologia são monitorados periodicamente a partir dos prazos esperados em relação ao lançamento de edital para a contratação das entidades, a própria contratação e o repasse dos recursos iniciais.

Ou seja, a partir do cronograma projetado, tem sido realizado acompanhamento dos prazos efetivamente observados na implementação das etapas associadas à execução do Programa Cisternas, em relação à expectativa inicialmente projetada.

**Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Os principais normativos para iniciar a operacionalização do Programa sob essa nova sistemática foram instituídos entre maio (quando foi publicada



a Medida Provisória nº 619/2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.873/2013) e dezembro de 2013 (quando foram especificados os modelos das principais tecnologias e definidos seus valores de referência). A partir de dezembro de 2013, foram formalizados os primeiros convênios e termos de parceria a serem executados conforme o novo modelo de execução.

Até o momento, foram firmados convênios e termos de parceria para a implementação de mais de 176 mil tecnologias a partir dessa nova sistemática, parcerias essas que envolverão até a conclusão das metas a aplicação de recursos da ordem de R\$ 1,3 bilhão de reais entre 2014 e 2016<sup>3</sup>.

O Quadro 2 ilustra que, de fato, têm havido ganhos significativos na velocidade de execução dos projetos. Os convênios executados sob os instrumentos definidos a partir do arcabouço legal instituído têm possibilitado uma entrega duas vezes mais rápida do que pela sistemática anterior, conforme pode ser observado pela média das tecnologias implementadas por dia e por mês de um conjunto de 45 convênios e termos de parceria firmados ao longo dos últimos anos.

#### **Quadro 2 – Evolução dos resultados do Programa Cisternas**

<b>Marco Legal</b>	<b>Convênios</b>	<b>Valor Total</b>	<b>Média de tecnologias por dia</b>	<b>Média de tecnologias por mês</b>
Antigo	20	871.507.979,73	2,9	85,9
Novo	25	1.326.191.012,52	6,0	180,9

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, julho/2015.

<sup>3</sup> Convênios e termos de parceria firmados no âmbito do novo marco legal do Programa até dezembro de 2014.

**Figura 2 – Cisterna de placas de 16 mil litros construída no âmbito do Programa Cisternas**



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**Figura 3 – Cultivo de hortaliças a partir de tecnologias implementadas no âmbito do Programa Cisternas.**



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

### **Obstáculos encontrados e soluções adotadas**

O maior obstáculo enfrentado foi a dificuldade de compreensão da nova sistemática, principalmente dos setores jurídicos dos parceiros estaduais, visto que estavam acostumados a modelos próprios de execução. Uma vez que os instrumentos a serem utilizados partiram da consolidação de modelos utilizados no âmbito do Programa em nível nacional, alguns parceiros estaduais tiveram dificuldades na tramitação do modelo padronizado de edital de chamada pública e do contrato a ser firmado com as entidades, resultando em atraso para além do esperado inicialmente.

A solução foi a realização de reuniões entre o Ministério e os técnicos dos diversos setores dos parceiros na perspectiva de nivelar o entendimento e facilitar a implementação do novo regimento, tendo em vista a inovação em termos de gestão administrativa dos instrumentos que foram instituídos.

### **Fatores críticos de sucesso**

- Necessidade premente de universalizar o atendimento da população rural de baixa renda com solução de abastecimento de água, tendo em vista a garantia da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Tal objetivo estava instituído no Plano Brasil Sem Miséria, cuja finalidade mais ampla era a erradicação da extrema pobreza a partir da articulação de programas de geração de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva.
- Período atípico de estiagem prolongada na região do semiárido brasileiro, principal região atendida pelo Programa, que demandava soluções rápidas e efetivas para um problema crítico de abastecimento de água.
- Apoio e participação dos principais parceiros na formatação e desenho dos principais instrumentos associados a essa nova sistemática. Essa

participação conferiu maior legitimidade e facilitou, de uma forma geral, a implementação desses instrumentos pelos parceiros em nível subnacional.

#### **A iniciativa promove a sustentabilidade? De que forma?**

As tecnologias que são fomentadas a partir do Programa Cisternas têm sido utilizadas em diversas partes do mundo, principalmente em localidades áridas e semiáridas, como forma de ampliar a disponibilidade hídrica e proporcionar um uso mais eficiente da água, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

#### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?**

O Programa Cisternas representa hoje o principal exemplo de como é possível promover o acesso à água para comunidades pobres da zona rural, contribuindo com um conjunto de atividades com impacto direto sobre o desenvolvimento sustentável local.

O desafio que se coloca frente à realidade socioeconômica apresentada diz respeito ao atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade social a partir de tecnologias sociais que ofertem água de forma descentralizada para essa população. No entanto, com as regras e procedimentos tradicionais até então utilizados, calcados no arcabouço legal das transferências voluntárias, um conjunto de entraves provocava enorme morosidade e complexidade ao processo de implementação dessa política.

O novo arcabouço legal conseguiu reduzir substancialmente o tempo de formalização dos instrumentos de repasse entre o MDS e seus parceiros e a efetiva contratação e repasse dos recursos para as entidades executoras locais, responsáveis pela entrega das tecnologias. Ou seja, é possível afirmar que o novo marco legal do Programa já é uma conquista social relevante por