

Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas

Vitor Leal Santana

Universidade de Brasília (UnB)

Igor da Costa Arsky

Universidade Estadual de São Paulo (Unesp)

O objetivo deste artigo é apresentar o contexto a partir do qual foram instituídos mecanismos para simplificar a execução do Programa Cisternas, que visa à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para populações rurais de baixa renda em regiões em situação de escassez hídrica. A partir da apresentação da lógica de implementação até então utilizada no programa, verifica-se de que forma o aprendizado sobre o desenho institucional da política contribuiu para a formulação de um novo arcabouço legal, tendo como perspectiva conferir maior celeridade ao seu processo de execução, eliminando gargalos burocráticos que resultavam em atrasos significativos na entrega dos resultados esperados. O desafio era criar mecanismos adaptados ao arranjo institucional até então considerado mais efetivo, ajustando outros e/ou criando novos mecanismos para superar os entraves durante a implementação. Os primeiros resultados mostram que o modelo de execução instituído a partir desse novo arcabouço legal tem conseguido dar as respostas esperadas, considerando que a primeira etapa de implementação tem sido realizada de forma sensivelmente mais célere do que a partir dos instrumentos utilizados anteriormente.

Palavras-chave: política de águas, zona rural, qualidade de vida, programa social, participação social

[Artigo recebido em 16 de junho de 2014. Aprovado em 11 de janeiro de 2016.]

El aprendizaje y la innovación en el diseño de normas para la aplicación de las políticas públicas: la experiencia del Programa Cisternas

El objetivo de este trabajo es presentar el marco del cual se han instituido mecanismos para simplificar la ejecución del Programa de Tanques, cuyo objetivo es poner en práctica las tecnologías sociales de acceso al agua para las poblaciones rurales de bajos ingresos en las regiones de la situación de escasez de agua. A partir de la presentación de la lógica de aplicación utilizada hasta ahora en el programa, se presenta de que modo el aprendizaje sobre el diseño institucional de la política contribuyó a la formulación de un nuevo marco legal, con la perspectiva de dar más velocidad a su proceso de implementación, con la eliminación de los cuellos de botella burocráticos que dieron lugar a importantes retrasos en la entrega de los resultados esperados. El reto era crear mecanismos adaptados a la disposición institucional hasta entonces considerada más eficaz mediante el ajuste de otros y / o la creación de nuevos mecanismos para superar los obstáculos durante la implementación. Los primeros resultados muestran que el modelo de ejecución introducida de este nuevo marco legal ha sido capaz de dar las respuestas esperadas, teniendo en cuenta que la primera fase de ejecución se ha llevado a cabo mucho más rápidamente de lo que a partir de los instrumentos utilizados anteriormente.

Palabras clave: política de aguas, zona rural, calidad de vida, programa social, participación social

Learning and innovation in the design of rules for the implementation of public policies: the experience of Programa Cisternas

The objective of this paper is to present the context from which mechanisms have been instituted to simplify the execution of Tanks Program, which aims to implement social technologies of access to water for rural low-income populations in regions of water scarcity situation. From the presentation of the implementation logic hitherto used in the program, is presented so that learning about the institutional design of policy contributed to the formulation of a new legal framework, with the prospect give more speed to its implementation process, eliminating bureaucratic bottlenecks that resulted in significant delays in the delivery of expected results. The challenge was to create mechanisms adapted to the institutional arrangement hitherto considered most effective by adjusting other and / or creating new mechanisms to overcome obstacles during implementation. The first results show that the execution model introduced from this new legal framework has been able to give the expected answers, considering that the first implementation phase has been carried out substantially more quickly than from the instruments used previously.

Keywords: water policy, rural area, quality of life, social program, social participation

Introdução

O aproveitamento de água de chuva tem se tornado solução cada vez mais frequente na estratégia de abastecimento de água, sobretudo em um contexto crescente de escassez hídrica de fontes superficiais e subterrâneas.

Nesse contexto, o Governo Federal vem apoiando, desde 2003, a implementação de tecnologias sociais de acesso à água, como parte da estratégia de garantir a segurança alimentar e nutricional de famílias de baixa renda residentes na zona rural de regiões com escassez hídrica. Essas tecnologias são voltadas, em sua grande maioria, para a captação e armazenamento de água de chuva, seja para consumo humano ou para a produção de alimentos. Materializada no Programa Cisternas, essa política tem sido concentrada no semiárido¹, região do Brasil que historicamente enfrenta dificuldades diversas associadas à escassez hídrica².

A lógica de implementação dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Cisternas seguiu, ao longo dos últimos anos, o arcabouço legal das transferências voluntárias, consubstanciado atualmente no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Apesar dos resultados importantes observados na execução da política até então, havia uma clara percepção das dificuldades para sua operacionalização a partir das regras definidas por esse arcabouço. A implementação dessas tecnologias, apoiadas atualmente, no âmbito do Governo Federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), se dá de forma bastante descentralizada, exigindo um arranjo em que os órgãos e entidades parceiras, para resultados mais efetivos, se articulem com entidades locais, de forma a se ampliar a capacidade operacional e alcançar a capilaridade necessária para o atendimento do público-alvo, residente de forma dispersa na área rural ou em núcleos urbanos isolados.

Nesse sentido, do ponto de vista da implementação a partir do normativo disponível, o histórico de execução da política permitiu identificar gargalos operacionais, associados aos ritos burocráticos, nos três estágios do ciclo de implementação: 1) no processo de elaboração dos projetos e formalização da parceria; 2) na seleção e contratação das entidades executoras locais, incluindo a

¹ A sub-região legalmente denominada como semiárido abrange 1.134 municípios de nove estados brasileiros (incluindo oito da Região Nordeste e o norte do Estado de Minas Gerais), em uma área de aproximadamente 969 mil Km², o que representa cerca de 20% dos municípios e 11% do território brasileiros.

² Ainda hoje, nessa região, 70% da população rural não possui acesso à rede pública de abastecimento (IBGE, 2010), sendo que a maior parte do acesso ocorre por meio de poços localizados a longas distâncias das residências, na maioria das vezes com água salobra, e açudes e barreiros de água de baixa qualidade, com potencial de provocar várias doenças.

definição de regras e instrumentos de gestão dos contratos firmados com essas entidades; e 3) na prestação de contas, uma vez que excessos de controle capturam esforços de execução tanto das entidades executoras como dos parceiros, sem, contudo, aprimorar a transparência.

Diante disso, e considerando a importância dessa ação no âmbito da estratégia governamental mais recente de erradicação da extrema pobreza, materializada no Plano Brasil Sem Miséria³, abriu-se a oportunidade de discussão de uma nova sistemática de execução que conferisse maior eficiência, eficácia e efetividade⁴ ao processo de implementação do Programa Cisternas, em resposta aos gargalos burocráticos existentes, e não deixando de considerar o arranjo institucional que perpassa ampla articulação federativa e intensa parceria com a sociedade civil.

A proposta do desenho de um novo arcabouço legal era acelerar o processo de implementação do programa, por meio da institucionalização de regras que simplificassem e uniformizassem todos os procedimentos e atividades associadas.

Diante desse contexto, a partir do acúmulo de conhecimento sobre a dinâmica e os processos envolvidos na implementação, do aprendizado sobre o *modus operandi* e sobre os entraves para uma execução mais célere, foi formulada uma sistemática adaptada, ao mesmo tempo, ao arranjo institucional e a uma lógica de funcionamento da política que vinha dando certo, associando-a à criação e implementação de novas ideias e processos, tendo como perspectiva resultados mais efetivos.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram analisados os processos institucionais dos instrumentos de repasse firmados pelo MDS entre os anos de 2007 e 2014, permitindo uma sistematização de dados de execução e ritos burocráticos associados. As conclusões são baseadas também nos documentos e rotinas vinculados a esses instrumentos de repasse, permitindo uma avaliação sobre a eficácia do desenho das novas regras sobre o processo de implementação da política.

³ O Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, é uma estratégia para a coordenação de ações na perspectiva de erradicação da extrema pobreza a partir de três eixos: a garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva rural e urbana. Nesses eixos, o acesso à água está associado a uma perspectiva de inclusão produtiva, de garantia da segurança alimentar e nutricional.

⁴ Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade aqui utilizados têm como referência o estudo de Marinho e Façanha (2001). Por eficiência entende-se uma relação de custo e benefício, sobre os métodos e os meios de se executar uma ação ou tarefa da melhor maneira, conceito intrinsecamente associado aos processos utilizados. A eficácia aqui é entendida como uma medida normativa de alcance de resultados, uma medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas. E, por fim, efetividade afere em que medida os resultados de uma ação produzem efeitos no ambiente em que se interveio, trazendo benefícios à sua população no momento esperado.

A primeira seção do artigo apresenta o contexto a partir do qual a implementação de tecnologias sociais de acesso à água se materializou como política pública, institucionalizada no Programa Cisternas, sendo delineados os processos de execução e os resultados observados até então. A segunda seção apresenta a lógica de implementação do programa, apontando os gargalos associados aos instrumentos disponíveis até então. A terceira seção traça a rota que orientou o desenho de uma nova sistemática de execução, a partir da institucionalização de regras uniformes e com impacto direto sobre os processos administrativos das instituições envolvidas. Por fim, são apresentados os primeiros resultados obtidos com a simplificação e padronização de procedimentos para a implementação do programa.

Acesso à água na zona rural e o Programa Cisternas

A falta de acesso ou o acesso precário à água é uma situação ainda bastante presente na realidade brasileira, e particularmente crítica para a população localizada na zona rural, em especial para aquela em situação de vulnerabilidade social. Variações climáticas que afetam a disponibilidade de água, a poluição de fontes hídricas disponíveis, conjugadas com uma reduzida oferta da rede pública de abastecimento de água, afetam severamente as condições de sobrevivência dessa população, que muitas vezes não dispõe de meios suficientes para suprir demandas mínimas de água.

Nesse contexto, nos últimos anos tem crescido a percepção de que são necessárias soluções alternativas que deem conta do processo crescente de limitação das fontes hídricas superficiais e subterrâneas, compatíveis com a diversidade socioclimática e que envolvam ampla participação social na gestão. Não por acaso, a implementação de estruturas descentralizadas de abastecimento de água, geridas pela família ou pela comunidade, tem sido considerada parte importante da estratégia para garantir o acesso à água de qualidade para a população rural, pois envolve custos de implementação e manutenção substancialmente menores do que as obras necessárias para a interligação dessa população a uma rede de distribuição⁵.

Equipamentos e sistemas descentralizados para a captação e o armazenamento de água têm amplo potencial para o atendimento da demanda por água em regiões com grande escassez hídrica, principalmente para o consumo humano, sendo que

⁵ De acordo com a Portaria MS nº 12.914/2011, inciso IX, art. 5º, a rede de distribuição consiste na parte do sistema de abastecimento formada por tubulações e seus acessórios, destinados a distribuir água potável até as ligações prediais.

muitas vezes a única alternativa viável são tecnologias sociais que permitam a captação de águas pluviais⁶.

A importância da utilização dessas tecnologias tem sido reforçada em algumas edições do Fórum Mundial da Água. Na 3ª edição desse Fórum, realizada em Quioto em 2003, o Diretor do Centro de Tecnologias Ambientais do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (Unep), Steve Hall, declarou que

A captação e o armazenamento de água de chuva como água potável ou para uso na agricultura não são uma ideia nova, mas estão sendo ignorados pelos planejadores e pela iniciativa privada. Não são tão atraentes como os megaprojetos de abastecimento de água; mas, mesmo assim, a captação de água de chuva, se introduzida em larga escala, pode aumentar o abastecimento existente de água a um custo relativamente baixo e passar para as comunidades a responsabilidade de gerenciar seu próprio abastecimento de água (THE DAILY YOMIURI, 17/03/2003).

Como nos coloca Gnadliger (2011, p. 332-333), “A captação de água de chuva envolve muitos projetos pequenos em nível local, em lugar de um projeto grande e distante; assim, envolve um grande número de atores e usuários reduzindo a responsabilidade dos atuais fornecedores públicos de água”.

Em evento paralelo à III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação (COP 3), realizada em 1999 em Recife (PE), organizações da sociedade civil se reuniram e fundaram a Articulação no Semiárido (ASA), contando com a participação de organizações populares, entre elas organizações não governamentais, sindicatos, cooperativas, associações e igrejas. O movimento organizado em torno desse evento foi o ponto de partida para a elaboração do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), proposto para ser executado pela sociedade civil, de maneira descentralizada, sob o paradigma da convivência com o semiárido, respeitando os saberes e a cultura locais. Esse programa foi a primeira iniciativa para inserir na agenda pública soluções estruturantes para uma problemática presente na realidade socioeconômica da região, menos voltado para soluções paliativas de combate à seca, historicamente apoiadas pelo Estado brasileiro.

⁶ De maneira geral, as tecnologias de captação e manejo de água de chuva são técnicas que permitem interceptar e utilizar a água de chuva no local onde ela cai no chão; que facilitam a água da chuva a se infiltrar no solo; ou que captam a água de escoamento de uma área específica (telhados, pátios, chão, ruas e estradas) para depois ser armazenada em um reservatório (cisterna ou solo) para uso futuro, seja doméstico, agrícola, dessedentação de animais ou ambiental, tanto em áreas rurais como urbanas (GNADLINGER, 2011).

Tendo em vista a experiência positiva das primeiras ações desenvolvidas a partir dessa articulação, apoiada enquanto ação governamental a partir de 2003, no ano de 2004 o Governo Federal cria uma ação orçamentária específica para a construção de reservatórios de alvenaria para captação e armazenamento de água da chuva. Como iniciativa complementar na promoção da segurança alimentar e nutricional⁷, tal ação tem, desde então, contado com significativos aportes financeiros, na perspectiva de garantir o acesso à água potável para populações rurais. Sob a denominação de Programa Cisternas, essa ação tem sido implementada a partir de um arranjo que tem envolvido principalmente a parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais, consórcios públicos de municípios e com entidades da sociedade civil.

Ao longo dos últimos dez anos, o Programa Cisternas já investiu mais de 3 bilhões de reais na construção de cisternas e de outras tecnologias sociais de acesso à água, beneficiando cerca de 750 mil famílias.

O processo para a implementação dessas tecnologias envolve, além da construção de uma tecnologia de captação e armazenamento de água, atividades de mobilização social, capacitação e orientações gerais sobre o uso e gestão da água.

As atividades de mobilização e capacitação constituem elementos definidores da ação, parte integrante do processo que caracteriza as referidas tecnologias não como obra de engenharia a ser executada por empreiteiras, mas como tecnologias sociais, passíveis de serem implementadas a partir de ação direta das famílias ou comunidades a serem atendidas.

Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, as tecnologias atualmente apoiadas pelo MDS, em especial as cisternas de placas de 16 mil litros, são soluções 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 da água no âmbito familiar e comunitário. A mão de obra para a implementação geralmente é local, sendo que muitas vezes os próprios agricultores a serem beneficiados são treinados para a construção da estrutura. Essas são as diretrizes centrais, que caracterizam como tecnologia social a estrutura hídrica e todo o processo social envolvido na sua execução.

⁷ De acordo a Lei nº 11.346/2006, a segurança alimentar e nutricional abrange, entre outras ações, “a ampliação das condições de acesso aos alimentos, (...) **incluindo-se a água**” (inciso I, art. 4º). O Decreto nº 7.272/2010, por sua vez, aponta como diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a “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...” (inciso VI, art. 3º).

Quadro 1 – Linhas de ação do Programa Cisternas

Objetivo	Tecnologia
Acesso à água para consumo humano ou 1º água	Principal tecnologia é a cisterna de 16 mil litros, composta por um reservatório de placas de alvenaria, interligado a um sistema de calhas instalado em telhado para a captação da água de chuva. O procedimento para a instalação se baseia na montagem, próxima ao domicílio do beneficiário, de placas de alvenaria pré-moldadas e confeccionadas em regime de mutirão. O reservatório com volume cheio atende às necessidades de uma família para beber e cozinhar alimentos durante um período de até oito meses de estiagem.
Acesso à água para produção de alimentos ou 2º água	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 procedimento de instalação é similar ao da tecnologia de 1º água, sendo que 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.

Fonte: Elaboração própria.

Diversos estudos têm apontado os benefícios diretos à família após a implementação dessas tecnologias. Avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2006, e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 2009, chegaram a resultados semelhantes, mostrando que a utilização da água armazenada nas cisternas proporciona aos beneficiários uma melhoria da água consumida, com redução na incidência de doenças de veiculação hídrica, e redução do tempo e esforço gastos nos deslocamentos para a obtenção diária de água, principalmente de mulheres e crianças.

Com o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, essa ação ganha uma visibilidade ainda maior, tendo em vista que uma meta estabelecida, dentro do objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil, foi a universalização do acesso à água no semiárido, a ser realizado principalmente por meio da implementação de cisternas. Esse compromisso foi materializado no Programa Água Para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, no qual o Programa Cisternas está inserido, que reforçou a importância dos sistemas de captação e armazenamento de águas pluviais como alternativa para a promoção da saúde, segurança alimentar e do desenvolvimento local das populações rurais e em situação de vulnerabilidade social.

Processo de implementação do Programa Cisternas: modelo inicial e principais gargalos

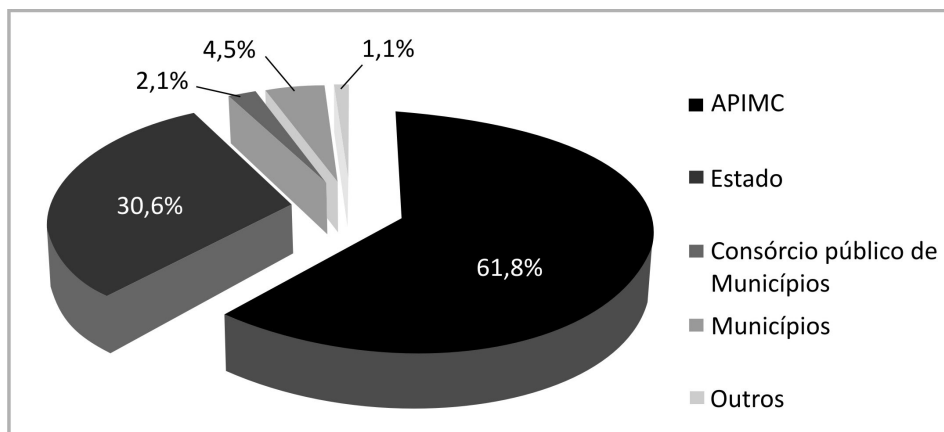
O arranjo institucional para a implementação do Programa Cisternas foi sendo consolidado ao longo dos anos, envolvendo a parceria do Governo Federal com um conjunto pequeno de atores centrais, mas cujos recursos são descentralizados para uma ampla gama de instituições com atuação local ou territorial. Esse desenho de execução de fato se consolida como a alternativa considerada mais efetiva para a implementação da política, conforme constatado inclusive em auditoria operacional do TCU. A conclusão a que chega o órgão é que:

A boa articulação existente entre as três esferas de governo, as ONGs, associações e sindicatos comunitários é um ponto forte da ação. A capilaridade atingida pelos atores envolvidos nas comunidades do semiárido brasileiro é bem executada e é de essencial importância para o sucesso da ação⁸ (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004, p. 18).

E como tudo isso é operado na prática?

Desde 2003, a maior parte das tecnologias implementadas a partir de recursos do Programa Cisternas tiveram como parceiros centrais um conjunto de governos estaduais e a Oscip⁹ Associação Programa Um Milhão de Cisternas, instituída a partir da Articulação do Semiárido (ASA), conforme ilustrado no Gráfico 1. Apenas 6,6% das tecnologias foram implementadas de forma direta pelos parceiros do MDS, principalmente por municípios e consórcio público de municípios.

Gráfico 1 – Distribuição percentual das tecnologias implementadas, por tipo de parceiro



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SIG Cisternas, maio de 2015.

⁸ Esse arranjo institucional de implementação, inclusive, entra em conflito com uma asserção feita por um dos estudos sobre implementação mais conhecidos, de autoria de Pressman e Wildavsky (1984), que alega que “a complexidade da ação conjunta” é o principal impedimento ao sucesso da implementação.

⁹ Oscip ou organização da sociedade civil de interesse público é uma qualificação jurídica conferida a entidades privadas sem fins lucrativos para a formalização de termos de parceria com o poder público, sendo regulamentada pela Lei nº 9.790/1999.

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) definida a metodologia de execução e o formato de contratação, esses parceiros 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).

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

No momento anterior à assinatura do convênio/termo de parceria, 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 subconvênios¹⁰.

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 inconveniente é que normalmente

¹⁰ 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. Tal instrumento, apesar de amplamente utilizado desde o início do programa, apenas foi institucionalizado a partir da Portaria Interministerial nº 507/2011.

tais resultados vieram após inúmeros problemas de operacionalização, resultando em substancial atraso na entrega final ou no atendimento do público-alvo. Ou seja, as tecnologias eram implementadas de fato, mas sempre com grande atraso em relação ao cronograma de execução pactuado.

Em resumo, no caminho trilhado até o produto final, que envolve todo o processo de mobilização social, a família selecionada e capacitada para gerir a água e a tecnologia social implementada em sua propriedade, há 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 precisarem passar por toda a análise de custos, pela equipe técnica do MDS. Esse processo se mostrava um contrassenso, visto que os custos e o modelo das principais tecnologias já se mostravam amplamente conhecidos.

Após a formalização, como a maior parte dos parceiros não possuem capilaridade e capacidade operacional suficiente para chegar diretamente de forma efetiva ao beneficiário final, os recursos eram descentralizados para entidades locais para o desenvolvimento das principais atividades.

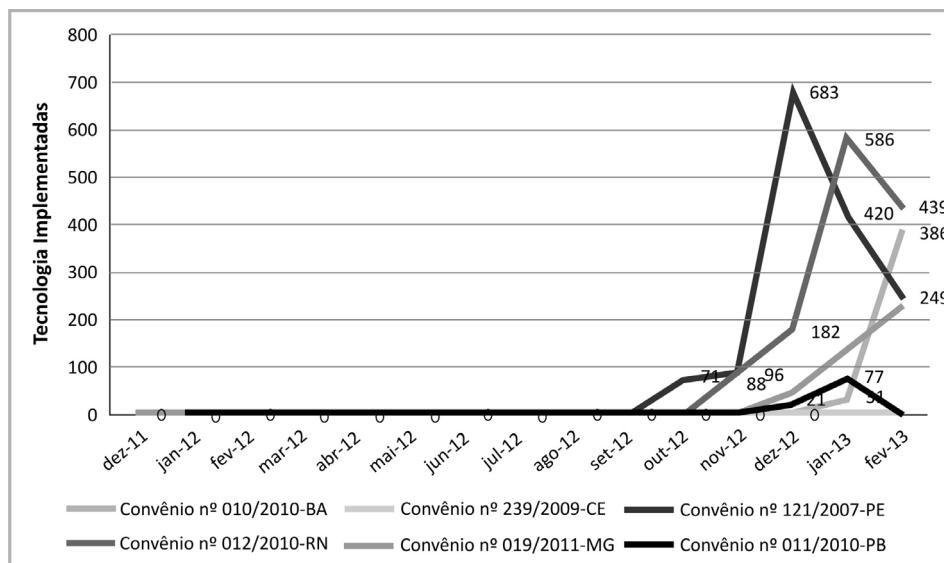
No entanto, essa contratação partia da elaboração de editais específicos, com diferentes regras, critérios de seleção e procedimentos internos. Cada procuradoria jurídica construía entendimentos próprios, e o processo muitas vezes era conduzido por “centrais de licitação” estaduais que o arrastavam por 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, o que acabava por afetar todo o ritmo de implementação.

O Gráfico 2 expõe a situação real de cinco convênios firmados pelo MDS com governos estaduais, ilustrando toda a morosidade do processo que vai desde a formalização do instrumento de repasse ou liberação dos recursos pelo ministério até a efetiva entrega das primeiras tecnologias. Após a liberação de recursos pelo

MDS no âmbito das parcerias firmadas (nos casos abaixo, em dezembro de 2011), o início efetivo da implementação das tecnologias só era observado após cerca de 10 meses (Convênio nº 121/2007), sendo que, em alguns casos, esse processo levou mais de um ano (Convênio nº 239/2009 e Convênio nº 010/2010).

Gráfico 2 – Histórico de execução de convênios firmados pelo MDS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SIG Cisternas.

Enfim, ritos burocráticos excessivamente morosos provocavam enorme lapso temporal entre a celebração dos instrumentos e o início efetivo da implementação das tecnologias. Ou seja, havia um problema claro na implementação da política, que se iniciava antes mesmo da execução na ponta. Da mesma forma que havia a percepção da necessidade de uma mudança na estrutura das regras de execução, mantendo-se os arranjos institucionais até então considerados efetivos.

Da lógica tradicional ao desenho de novas regras de implementação

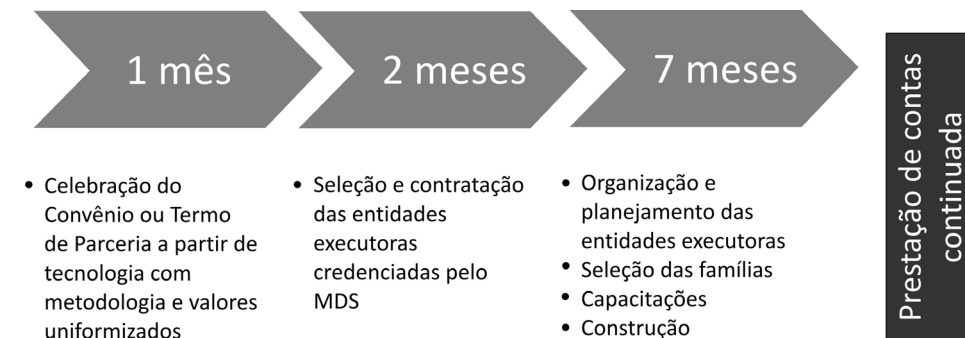
Uma análise dos processos institucionais e acompanhamento da rotina operacional dos projetos permitiu diagnosticar que ritos burocráticos associados a processos administrativos complexos e truncados resultavam em dificuldades diversas para a execução do programa. Diante desse diagnóstico, formou-se o 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.

O Gráfico 3 ilustra a expectativa projetada a partir do desenho dessa nova sistemática, com mecanismos e instrumental legal capazes de atuar na redução substancial do tempo até a entrega efetiva das metas pactuadas entre o MDS e seus parceiros.

Gráfico 3 – Fluxo esperado com o novo arcabouço legal do Programa Cisternas



Fonte: Elaboração própria.

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 e corroborado por outros órgãos, como apontado anteriormente em relação ao TCU.

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 (COSTA, 2013; LASSANCE JR. *et al.*, 2004). No entanto, mesmo se apoiando no conceito de tecnologia social para garantir a implementação sob as diretrizes pelas quais vem sendo implementada, apenas a partir do Decreto nº 8.038/2013, institui-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 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 predefinidos, 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.

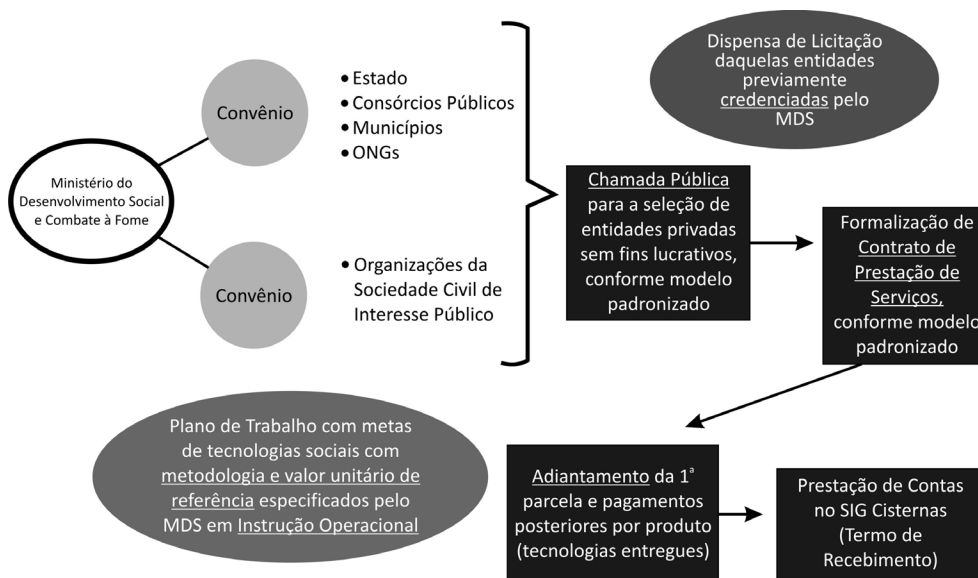
Além das tecnologias apoiadas, os instrumentos vinculados aos processos de seleção e contratação das entidades executoras também foram padronizados. Nesse caso, foi instituído edital de chamada pública com as mesmas regras e procedimentos a serem adotados por todos os parceiros, assim como foi definido modelo do contrato a ser firmado com as entidades credenciadas pelo MDS e selecionadas por meio do 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 transcorrido 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 à água.

O Gráfico 4 ilustra a nova sistemática de execução delineada pelo arcabouço legal trazido pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. 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 implantação das tecnologias.

Gráfico 4 – Sistemática de execução do Programa Cisternas a partir da Lei nº 12.873/2013



Fonte: Elaboração própria, a partir de compilação das normas do Programa Cisternas – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

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 pelo contratado, 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, para a apuração do cumprimento das metas, deverá ser utilizado sistema informatizado do MDS, no qual deverá ser inserido cada termo de recebimento da tecnologia social, que é um documento assinado pela família, contendo, além de dados cadastrais, registro fotográfico da tecnologia, registro das coordenadas geográficas dessa tecnologia, 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.

O arcabouço legal que orienta essa nova sistemática de execução, bem como as principais inovações inseridas no processo de implementação do Programa, estão detalhados nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2 – Arcabouço legal do Programa Cisternas

Normativo	Descrição
Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013	Institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas.
Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013	Regulamenta o Programa Cisternas.
Portaria MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013	Estabelece regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do Programa Cisternas.
Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013	Dispõe sobre a definição dos modelos de tecnologias sociais de acesso à água.
Portaria MDS nº 01/2014, de 20 de janeiro de 2014	Dispõe sobre o edital de chamada pública e o contrato de prestação de serviços, no âmbito do Programa Cisternas.
Instrução Operacional da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) nº 01, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 01 – Cisterna de Placas de 16 mil litros.
Instrução Operacional Sesan nº 02, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 02 – Cisterna de Calçadão de 52 mil litros.

Normativo	Descrição
Instrução Operacional Sesan nº 03, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 03 – Cisterna de Enxurradas de 52 mil litros.
Instrução Operacional Sesan nº 04, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 04 – Barreiro Trincheira Familiar.
Instrução Operacional Sesan nº 05, de 09 de dezembro de 2013	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 05 – Barragem Subterrânea.
Instrução Operacional Sesan nº 01, de 07 de abril de 2014	Divulga os modelos de termo de recebimento a serem utilizados pelos parceiros do Programa Cisternas.
Instrução Operacional Sesan nº 03, de 16 de maio de 2014	Especifica o Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº 06 – Cisterna Escolar.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quadro 3 – 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 do 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 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: Elaboração própria, a partir de compilação das normas do Programa Cisternas – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

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 valor uniformizados pelo MDS; criar condições para o estabelecimento de fluxo financeiro de liberação de recursos baseado na comprovação do cumprimento de metas; e desenvolver mecanismos simplificados de prestação de contas, baseados na comprovação da execução por meio de sistema informatizado.

Primeiros resultados

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 a partir desse modelo de execução.

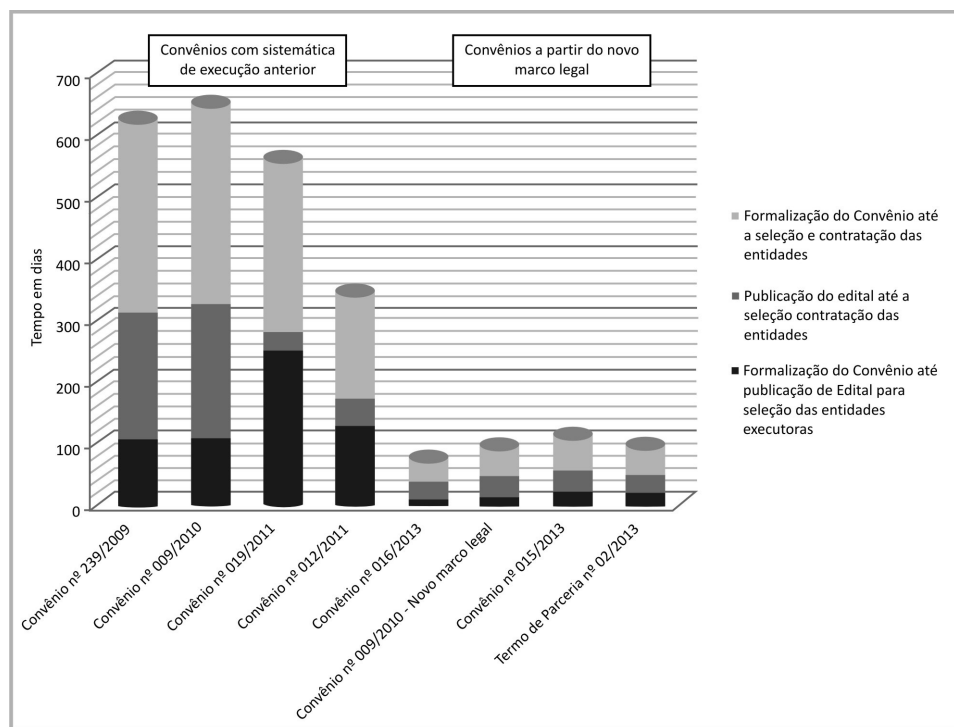
Até o momento foram firmados 11 convênios e 2 termos de parceria para a implementação de mais de 176 mil tecnologias a partir dessa nova sistemática, parcerias essas que envolverão, até a conclusão das metas, a aplicação de recursos da ordem de R\$ 914 milhões de reais entre 2014 e 2015¹¹. A hipótese é que tais instrumentos de repasse consigam oferecer respostas mais céleres, possibilitando uma execução mais efetiva das tecnologias.

Com relação à etapa de formalização dos instrumentos de repasse, observa-se que todo o processo entre a decisão por firmar o convênio e a efetiva formalização foi reduzido ao prazo para entrega dos documentos exigidos pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507/2011. Todos os processos e os ritos burocráticos associados à formalização dos instrumentos de repasse firmados ao final de 2013 não passaram mais de um mês, o que de fato atendeu à expectativa inicial.

No que diz respeito ao processo de contratação das entidades, o Gráfico 5 ilustra o impacto inicial dessa nova sistemática de execução. Enquanto na sistemática de execução anterior o processo entre a formalização do convênio e a seleção e contratação das entidades levava cerca de um ano para ser completado, com os instrumentos padronizados esse processo foi reduzido para um ou no máximo dois meses. Ou seja, os mecanismos criados para reduzir os entraves decorrentes dos ritos burocráticos demonstram resultados imediatos, com redução substancial no tempo associado à contratação das entidades responsáveis pela implementação das tecnologias.

¹¹ Convênios e termos de parceria firmados no âmbito do novo marco legal do programa até abril de 2014.

Gráfico 5 – Número de dias entre a formalização do convênio e a contratação das entidades executoras



Fonte: Processos institucionais dos instrumentos de repasse firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Enquanto nos convênios firmados antes do novo arcabouço legal esse tempo podia levar cerca de um ano – situação exemplificada no Convênio nº 009/2010, firmado com o Estado do Ceará –, a partir da nova sistemática de execução, a contratação das entidades executoras pode levar apenas pouco mais de um mês, como no caso do Convênio nº 016/2013, firmado com o Consórcio Público Portal do Sertão, no Estado da Bahia.

Importante destacar que uma avaliação do histórico de execução do programa mostra que, após a contratação das entidades executoras, os processos, apesar de complexos, se desenvolvem com relativa celeridade quando se trata de entidades privadas sem fins lucrativos com experiência na implementação dessas tecnologias. Além da flexibilidade da entidade para realizar contratações e compras visando à realização das atividades associadas à implementação efetiva das tecnologias, a prestação de contas também foi simplificada em seus procedimentos e instrução processual.

O quadro abaixo ilustra que, de fato, tem havido ganhos significativos na velocidade de execução dos projetos a partir da nova sistemática de execução.

Os instrumentos definidos a partir do arcabouço legal do Programa Cisternas têm possibilitado aos convênios executados 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 4).

Quadro 4 – Execução física a partir dos arcabouços legais do Programa Cisternas

Marco legal	Convênios	Valor total	Média de tecnologias implementadas por dia	Média de tecnologias implementadas por mês
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. SIG Cisternas, maio/2015.

Conclusão

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 local.

Ao fomentar estruturas descentralizadas de abastecimento, com ampla participação social, o programa contribui com a democratização do acesso à água para o consumo e para a produção de alimentos, promovendo principalmente a saúde e a segurança alimentar e nutricional das famílias de baixa renda residentes na zona rural, em especial da região do semiárido brasileiro. O modelo de governança e o caráter formativo associado à implantação da tecnologia potencializam seus ganhos sociais ao promover o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

O desafio que se coloca frente à realidade socioeconômica apresentada, e que foi assumido como estratégia para erradicação da extrema pobreza no País, diz respeito à universalização do atendimento de famílias rurais em situação de vulnerabilidade social a partir de tecnologias sociais que permitam a captação e o armazenamento de 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 ao processo de implementação dessa política. Foi a partir do diagnóstico dos principais gargalos, associados principalmente aos ritos burocráticos paralisantes a serem seguidos pelos atores envolvidos, que surgiu a proposta de uma nova regulamentação do processo de execução.

O desenho de novas regras e procedimentos partiu de um aprendizado de cerca de 10 anos de execução da política, com identificação do arranjo institucional de implementação tido como mais efetivo e dos principais problemas verificados nos diferentes modelos adotados. A perspectiva era incorporar à sistemática a ser definida nesse novo arcabouço legal os acertos dos parceiros, mesclando experiências bem sucedidas tanto na implementação do programa como em outras políticas, tendo em vista a premente necessidade de se conferir agilidade a uma ação prioritária.

Nesse contexto, a proposta foi reduzir sensivelmente os procedimentos burocráticos, sem reduzir o rigor da qualidade da política, e criar estruturas simples de implementação, de forma que se mantivesse o controle efetivo sobre todos os processos vinculados diretamente à tecnologia a ser implantada.

A partir dos convênios e termos de parceria firmados no âmbito desse novo arcabouço legal, verifica-se que, em sua implementação inicial, essa nova sistemática tem conseguido atender às expectativas, considerando que, de fato, há uma redução substancial no tempo entre a formalização dos instrumentos de repasse entre o MDS e seus parceiros e a efetiva contratação e repasse dos recursos para as entidades executoras locais, considerado um dos principais gargalos da execução até então. Além disso, a velocidade de execução tem sido substancialmente maior, uma vez que a média de tecnologias implementadas sob o novo arcabouço legal é duas vezes maior.

Dessa forma, é possível afirmar que o marco legal do programa, instituído a partir da Lei nº 12.783/2013, já é 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 eficaz a implementação da política.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei nº 12.783, de 24 de outubro de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm> Acesso em: 21 de junho de 2014.

_____. *Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm> Acesso em: 21 de junho de 2014.

_____. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>

COSTA, Adriano Borges (Org.). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA*. Funder/FAO - Embrapa Semiárido - Sagi/DAM/MDS, Petrolina, 2009.

GNADLINGER, J. A contribuição da captação de água de chuva para o desenvolvimento sustentável do semiárido brasileiro: uma abordagem focalizando o povo. In: SIMPÓSIO SOBRE SISTEMAS DE CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA, 3., 2001. Campina Grande, 2001.

_____. Captação de água de chuva: uma ferramenta para atendimento às populações rurais inseridas em localidades áridas e semiáridas. In: MEDEIROS, S.; GHEYIM H. R.; GALVÃO, C.; PAZ, V. P. (Org.). *Recursos hídricos em regiões áridas e semiáridas*. Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido, 2011.

HALL, S. Rainwater answer to some water needs. *The Daily Yomiuri*, Tóquio, Japão, 17 mar. 2003.

HJEM, B; PORTER, D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, v. 2, n. 3, p. 211-27, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Dados disponíveis em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 25 de março de 2014.

LASSANCE JR. *et al.* (Org.). *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

O'TOOLE JR., L. J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PERTERS, G. B; PIERRE, J. *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP. Brasília, DF: Enap, 2010.

PRESSAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de avaliação de programa: ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2006.

_____. *Relatório de monitoramento da ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água*. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2007.

Vitor Leal Santana

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenador na Coordenação-Geral de Acesso à Água do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: santana.vitor@gmail.com

Igor da Costa Arsky

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenador-Geral na Coordenação-Geral de Acesso à Água do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Administrador público pela Universidade Estadual de São Paulo (Unesp). Contato: igor.arsky@mds.gov.br

RSP