

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**A DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso do
Programa Água para Todos**

Thamiris Aguiar Maciel

Belo Horizonte

2017

Thamiris Aguiar Maciel

**A DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso do
Programa Água para Todos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo Horizonte

2017

320 Maciel, Thamis Aguiar
152d A definição dos beneficiários de políticas públicas
2017 [manuscrito] : o caso do Programa Água para Todos /
Thamis Aguiar Maciel. - 2017.

121 f.

Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses..
3.Programa Água Para Todos (Brasil) - Teses. I.Sátyro,
Natália. II .Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade
de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Thamiris Aguiar Maciel

**A DEFINIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso do
Programa Água para Todos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Belo Horizonte, 23 de Fevereiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro (Orientadora)
Universidade Federal de Minas Gerais

Professor Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
Fundação João Pinheiro

Professora Dra. Ana Paula Karruz
Universidade Federal de Minas Gerais

Professora Dra. Márcia Miranda Soares (Suplente)
Universidade Federal de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

Esses dois anos de mestrado foram marcados por muitos desafios. Fazer um curso de tamanha exigência e qualidade exige tempo, dedicação e energia. Nessa trajetória, muitas pessoas foram importantes e me acompanharam na missão de estudar, trabalhar e viver, tudo ao mesmo tempo.

Primeiramente, agradeço à minha professora e orientadora Natália, que aceitou o desafio desta pesquisa e contribuiu imensamente para meu crescimento acadêmico. Agradeço também a todos os professores e colegas de turma, que participaram da minha formação durante o curso e contribuíram para o imenso aprendizado que tive nas aulas do mestrado, entre debates, discussões e ensinamentos.

Agradeço aos meus colegas de trabalho, minha equipe e meus chefes, que sempre apoiaram minha dedicação ao mestrado e foram compreensivos com meus compromissos acadêmicos.

Agradeço a todos os meus amigos que também compreenderam minhas ausências nas festas, nos Happy Hours, nas resenhas, enfim, nos momentos de comemoração. Todos eles, porém, tenho certeza que celebrarão comigo a conclusão de um importante marco da minha vida, exceto aqueles que porventura estejam fazendo mestrado ou doutorado e não possam comparecer às comemorações, por motivos justos. Agradeço, especialmente, ao Galgani e à Patrícia, ele por ter sido meu grande incentivador para iniciar esse desafio, e ela por ter acalmado minha ansiedade na reta final da dissertação.

Agradeço, por fim, a todos da minha família, meus pais e meus irmãos, que compreenderam minhas ausências e conviveram com minhas ansiedades nesse período de mil tarefas, reuniões e aulas.

RESUMO

A presente pesquisa busca explicar os processos decisórios em que são definidos os beneficiários das políticas públicas diante dos recursos disponíveis para sua implementação. Para isso, a partir do Programa Água para Todos, analisa duas dimensões do processo: a primeira se relaciona aos atores envolvidos na tomada de decisão, e tem como intuito verificar o perfil dos *decision-makers* e seu grau de discricionariedade; a segunda se relaciona à tomada de decisão em si, e visa analisar os critérios de ordem técnica (critérios de elegibilidade e de condições de viabilidade da obra) e não-técnica (fatores político-partidários) utilizados na definição dos beneficiários. Apesar de tal processo decisório constituir uma lacuna teórica, os estudos desenvolvidos em relação às decisões tomadas pelos *policymakers* durante a fase de formulação da política, e pelos *street-level bureaucrats* durante sua implementação, serviram de base para a pesquisa proposta. A hipótese, construída pela conjugação de aspectos da abordagem *bottom-up* e do modelo de *Social Construction of Target Populations*, prevê que os processos decisórios em que são definidos os beneficiários, mesmo que inseridos no contexto da implementação, envolvem *decision-makers* com perfil político, que possuem ampla margem de discricionariedade e que, diante disso, se baseiam em critérios técnicos e político-partidários para suas tomadas de decisão. Para responder a essa questão, foram realizadas análises documentais e construído modelo de regressão logística binária. Os resultados apontam dois cenários possíveis: tomadas de decisão que envolvem atores técnicos, possuem discricionariedade limitada e são pautadas em critérios técnicos, conforme previsto pela abordagem *bottom-up* em estudos sobre os *street-level bureaucrats*; e tomadas de decisão que envolvem atores políticos, possuem ampla discricionariedade e são pautadas em critérios técnicos e político-partidários, como previsto pelo modelo de *Social Construction of Target Populations* em análises relativas às decisões dos *policymakers*.

Palavras-Chave: políticas públicas; processos decisórios; público-alvo; implementação; definição de beneficiários.

ABSTRACT

The present research aims to explain the decision-making processes in which the beneficiaries of public policies are defined in, taking into account resources available for their implementation. For this, from the program "Água para Todos", two dimensions of the process are analyzed: the first one relates to the actors involved in the decision-making, and aims to verify the decision-makers' characteristics and their degree of discretion; the second one is related to the decision making itself, and aims to analyse technical criteria (eligibility criteria and conditions of work's viability) and non-technical criteria (political-partidary factors) used in the definition of the beneficiaries. Although this process constitutes a theoretical gap, the studies developed in relation to the decisions made by the policymakers during the phase of policy formulation, and by the street-level bureaucrats during the implementation, were used as the basis for this research. The hypothesis, built by the combination of the aspects of bottom-up approach and the model of Social Construction of Target Populations, predicts that the decision-making processes in which beneficiaries are defined, even if inserted in the context of implementation, involve political decision-makers, which have a wide discretion and, before that, take basis on technical and political-partidary criteria. To answer this question, documentary analyzes were carried out and a binary logistic regression model was constructed. The results point to two possible scenarios: decision-making that involves technical actors, have limited discretion and are based on technical criteria, as foreseen by the bottom-up approach in studies on street-level bureaucrats; and decision-making that involves political actors, have wide discretion and are based on technical and political-partidary criteria, as envisioned by the Social Construction of Target Populations model in analysis related to policymakers' decisions.

Key words: public policy; decision-making processes; target population; implementation; definition of beneficiaries.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Semiárido brasileiro	32
Figura 2 - Zoneamento climático com base no índice de umidade de Thornthwaite (Iu) para o Estado de Minas Gerais	34
Figura 3 - Cobertura da política pública.....	53
Figura 4 - Vulnerabilidade natural, relativa à disponibilidade natural de água subterrânea, nos municípios da área de abrangência da SEDVAN	70
Figura 5 - Vulnerabilidade natural, relativa à disponibilidade natural de água subterrânea, nos municípios beneficiados com SCAA.....	72
Figura 6 - Vulnerabilidade natural, relativa à potencialidade de contaminação de aquíferos, nos municípios da área de abrangência da SEDVAN	73
Figura 7 - Vulnerabilidade natural, relativa à potencialidade de contaminação de aquíferos, nos municípios beneficiados com SCAA	75
Figura 8: Fluxograma de implantação de um SCAA	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores no Brasil e no Semiárido.....	24
Tabela 2 - Detalhamento territorial do semiárido brasileiro, conforme Portaria nº 89/2005-MI	31
Tabela 3 - Lâmina de restituição da reserva renovável, lâmina explotável e nível correspondente de vulnerabilidade natural associada à água subterrânea.....	69
Tabela 4 - Quantidade de municípios beneficiários, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador disponibilidade natural de água subterrânea	71
Tabela 5 - Quantidade de SCAA, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador disponibilidade natural de água subterrânea.....	71
Tabela 6 - Quantidade de municípios beneficiários, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador potencialidade de contaminação de aquíferos.....	74
Tabela 7 - Quantidade de SCAA, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador potencialidade de contaminação de aquíferos	75
Tabela 8 - Quantidade de municípios por faixa de percentual da população em domicílios sem água encanada.....	76
Tabela 9 - Quantidade de SCAA por faixa de percentual da população em domicílios sem água.....	77
Tabela 10 - Quantidade de municípios por faixa de proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI.....	78
Tabela 11 - Quantidade de SCAA por faixa de proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI.....	78
Tabela 12 - Distribuição de prefeituras por partido político nos municípios da SEDVAN	80

Tabela 13 - Partidos da/o prefeita/o alinhados com o governo estadual	81
Tabela 14 - Logitos, razões de chance e erros-padrão estimados por modelo de regressão logística binária	83
Tabela 15 - Quantidade de comunidades, por causas de inabilitação, consideradas não aptas a receber o benefício.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Construção Social e Forças Políticas - tipos de público-alvo	49
---	----

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
APT	Programa Água para Todos
ASA	Articulação do Semiárido
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CadÚnico	Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal
CC	Comissão Comunitária
CGE	Comitê Gestor Estadual
CGE-MG	Comitê Gestor Estadual de Minas Gerais
CGM	Comitê Gestor Municipal
CGN	Comitê Gestor Nacional
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Emater-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
GRH	Gerenciamento de Recursos Hídricos
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICID-92	Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SCAA	Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água
SEDINOR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais
SEDVAN	Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas

SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
ZEE-MG	Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais

LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS

DEM	Democratas
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. O SEMIÁRIDO E O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS	22
2.1 Políticas Públicas no semiárido brasileiro: do combate à convivência	23
2.1.1 As fases iniciais da trajetória e as políticas de combate à seca	25
2.1.2 O novo arcabouço constitucional e a convivência com a seca.....	29
2.2 O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos	38
2.2.1 As instâncias de deliberação e participação	39
2.2.2 Tecnologias apoiadas e regras de implementação	41
3. A DINÂMICA DE DEFINIÇÃO DO PÚBLICO-ALVO E DOS BENEFICIÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	46
3.1 Policy Design e a definição do público-alvo	47
3.2 Tomadas de decisões na fase de implementação: a definição dos beneficiários.....	55
4. OS CRITÉRIOS QUE DETERMINAM A TOMADA DE DECISÃO... 65	
4.1 A definição dos municípios beneficiários.....	66
4.1.1 Critérios técnicos: o público-alvo e a viabilidade da obra	66
4.1.1.1 Disponibilidade natural de água subterrânea	68
4.1.1.2 Potencialidade de contaminação de aquíferos.....	72
4.1.1.3 Proporção da população em domicílios sem água encanada....	76
4.1.1.4 Proporção de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda.....	77
4.1.2 Critérios não-técnicos: a influência de fatores político-partidários na decisão	79
4.1.2.1 A distribuição de votos do Secretário de Estado da SEDVAN	79

4.1.2.2 Alinhamento político entre governo estadual e os governos municipais.....	80
4.1.3 Aplicação do modelo e análise dos resultados	81
4.2 A definição das comunidades beneficiárias.....	86
5. CONCLUSÕES	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102
ANEXO A – Quantidade de comunidades destinadas aos municípios beneficiados com SCAA e quantidade média de famílias beneficiárias correspondente	110
ANEXO B – Formulário de cadastramento de famílias	113
ANEXO C – Formulário de cadastramento de comunidades.....	117
ANEXO D – Termo de recebimento ou atendimento	119
APÊNDICE A – Quantidade de comunidades consideradas não aptas a receber o benefício e as causas da inabilitação.....	120

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é explicar o processo decisório em que são definidos os beneficiários das políticas públicas diante dos recursos disponíveis para sua implementação. Para compreender e explicar tais tomadas de decisão, serão analisados tanto o perfil dos *decision-makers* e seu grau de discricionariedade, quanto os critérios por eles utilizados para definir, no universo do público-alvo de uma política pública, os seus beneficiários.

Para tanto, será analisado, no âmbito de Minas Gerais, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (APT), que se insere no Plano Brasil Sem Miséria (BSM), e visa à universalização do acesso à água em áreas rurais para o consumo humano e para a produção agrícola e alimentar. Por meio da implantação de tecnologias de acesso à água, o Programa tem como objetivo promover o pleno desenvolvimento humano e a segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011). Especificamente, o estudo analisará as tomadas de decisão que definiram os beneficiários dos Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água (SCAA), uma das tecnologias implementadas pelo APT.

A motivação do estudo decorre da lacuna observada na literatura pertinente aos processos decisórios relativos à escolha, não do público-alvo de maneira geral, mas dentro desse público, daqueles que de fato receberão os benefícios ofertados pela política pública.

Em geral, os estudos sobre processos decisórios têm como foco a análise das decisões tomadas pelos *policymakers* durante a fase de formulação da política (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; LINDBLOM, 1979; KINGDON, 1984; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), ou pelos *street-level bureaucrats* durante sua implementação (LIPSKY, 1980; HILL; HUPE, 2002; TUMMERS; BEKKERS, 2014), mas não tratam acuradamente da definição de beneficiários.

Os enfoques elencados tratam de atores e decisões típicos das fases de formulação e implementação previstas pelo ciclo de políticas públicas. Desde suas origens, na década de 1950, com Lasswell, a análise de políticas públicas, enquanto um processo de fases sequenciais, consolidou-se como uma estrutura básica para a sistematização dos estudos sobre o tema, sendo amplamente utilizada como ferramenta para delimitação de objeto de pesquisa, devido ao seu caráter mais normativo do que analítico (JANN; WEGRICH, 2007;

D'ASCENZI; LIMA, 2013). No entanto, apesar de sua importância teórica, muitas críticas foram tecidas em relação ao modelo, sobretudo pela simplificação do *policy process* enquanto um processo de fases sequenciais e distintas, com atores e características específicos (LINDBLOM, 1968; NAKAMURA, 1987; DYE, 2013; SABATIER, 1999; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), o que conduziu ao desenvolvimento de abordagens alternativas, como os modelos do equilíbrio interrompido de Baumgartner e Jones, da coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith, e de múltiplos fluxos de Kingdon (SABATIER, 1999; SOUZA, 2006).

As críticas ao modelo do ciclo de políticas públicas são especialmente importantes para a análise aqui pretendida, tendo em vista que as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas públicas, por possuírem características que não podem ser enquadradas em apenas uma fase do processo, ratificam o entendimento de que não há uma sequência cronológica de fases totalmente distintas, com características e atores específicos (DYE, 2013; SABATIER, 1999). Assim, considerando a complexidade do *policy process* e a forma dinâmica com que ocorrem suas fases, questiona-se como se dão as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas públicas.

Para responder ao questionamento proposto, o estudo abordará duas dimensões deste processo decisório: a primeira se relaciona aos atores envolvidos na tomada de decisão, e tem como intuito verificar tanto se eles têm perfil técnico ou político, quanto se possuem características de atores típicos da implementação, como os *street-level bureaucrats*, ou de formuladores (*policymakers*); a segunda se relaciona à tomada de decisão em si, e visa analisar os critérios de ordem técnica (critérios de elegibilidade e de condições de viabilidade da obra) e não-técnica (fatores político-partidários), utilizados na definição dos beneficiários das políticas públicas. A análise da primeira dimensão será realizada com base nos conceitos e na teoria trazidos pela literatura sobre formulação e implementação de políticas públicas, a partir da qual se pretende verificar qual o perfil dos atores envolvidos e o grau de discricionariedade que eles possuem para definir os beneficiários das políticas públicas, bem como se esses aspectos influenciam suas escolhas.

A literatura sobre implementação é marcada por duas principais abordagens que tratam, sob diferentes perspectivas, as características das atividades de execução das políticas públicas. Enquanto os teóricos da abordagem *top-down* sustentam que os *policymakers* formulam políticas com regras e objetivos inequívocos, os quais guiam a atividade

administrativa, técnica e não discricionária dos implementadores (ELMORE, 1996; PÜLZL; TREIB, 2007; SILVA; MELO, 2000), os adeptos da abordagem *bottom-up* defendem que a formulação proporciona, inevitavelmente, margem de discricionariedade aos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas (D'ASCENZI; LIMA, 2013; ELMORE, 1996). Apesar de se basearem em perspectivas diferentes, ambas as abordagens explicitam a interdependência existente entre as fases de formulação e implementação das políticas públicas, confirmando as críticas à visão simplista adotada pelo ciclo de políticas públicas.

Entre os diversos elementos presentes no desenho de uma política pública, definidos durante o processo de sua formulação, destaca-se o público-alvo, que consiste no conjunto de pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade de determinada política (COHEN; FRANCO, 1993). Uma das questões cruciais ligadas a esse elemento se relaciona ao fato das políticas focalizadas cumprirem função de instrumento de priorização e eficiência do gasto social, por meio do estabelecimento de “prioridades de ação em contexto de limites de recursos e pelo entendimento de que é preciso atender de forma dirigida alguns segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema” (FARAH, 2001, p. 127). A focalização decorre, portanto, do cenário de escassez de recursos e da consequente necessidade de garantir a eficiência dos gastos públicos, por meio da concentração de esforços sobre um determinado grupo-alvo com o objetivo de obter o máximo impacto para o orçamento disponível. Isso significa que a insuficiência de recursos para universalizar o atendimento às demandas conduz ao estabelecimento de critérios de elegibilidade que determinam a extensão do atendimento, ou seja, que delimitam o universo do público-alvo das ações (FARIA; FEIJÓ; SILVA, 2007; FREY, 2000; COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004).

Analisando os fatores que influenciam a elaboração de uma política pública e a definição de seu público-alvo, Schneider e Ingram (1997) desenvolveram um modelo, sob a perspectiva de *policy design*, que aborda a construção social de identidade do público-alvo (*Social Construction of Target Populations*) em meio às relações de poder e às instituições. As autoras argumentam que as imagens socialmente construídas e o poder político de determinados grupos são fatores preponderantes para a definição do público-alvo de uma política. Isso porque a construção social do público-alvo é estrategicamente manipulada para ganhos políticos, por meio da atribuição de valores (merecedores e não-merecedores) capazes de legitimar a escolha de grupos que criam oportunidades e afastam riscos (SCHNEIDER;

INGRAM, 1997). Assim, as motivações dos atores políticos estariam ligadas à produção de políticas públicas capazes de “auxiliar em reeleições e/ou eficazes na resolução de problemas públicos amplamente reconhecidos” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 335, *tradução própria*).

Após a definição do público-alvo e dos demais parâmetros da política pública, inicia-se sua implementação, que consiste na execução das atividades necessárias ao atingimento de seus objetivos (DYE, 2013). Ocorre que, diante de recursos limitados, o orçamento destinado à política pode não ser suficiente para atender toda a população que se enquadra nos critérios de elegibilidade estabelecidos. Nesses casos, é durante a fase de implementação que se define, em relação ao universo do público-alvo, aqueles que serão de fato atendidos. Surge então o dilema da escolha, que resulta no atendimento de uns em detrimento de outros, ainda que todos eles com perfil compatível aos critérios de elegibilidade, o que impacta diretamente na cobertura da política, que é definida pela proporção entre a população que faz parte do público-alvo e recebe o benefício, e a população total do público-alvo (COHEN; FRANCO, 1993). Diante de tal questão, destaca-se o conceito de beneficiário, que consiste no conjunto da população que efetivamente recebe o benefício ofertado pela política. É relevante pontuar que o conceito aqui adotado parte da premissa de que apenas recebem o benefício aqueles que são definidos pelos *decision-makers* como beneficiários, ainda que não se enquadrem nos critérios de elegibilidade da política.

Nesse contexto, faz-se importante justificar o objeto a ser analisado, pois ele traz para a pauta a segunda dimensão de análise proposta, a qual se relaciona aos critérios utilizados pelos *decision-makers* para definir os beneficiários das políticas públicas. A escolha do Programa Água para Todos, assim como a opção pelos Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água, se justifica pelo fato de as normativas referentes ao Programa e à tecnologia unirem as seguintes características que viabilizam a análise pretendida: delimitação precisa do universo do público-alvo por meio de um rol objetivo de critérios de elegibilidade; definição detalhada dos critérios de ordem técnica necessários à construção dos SCAA; previsão das competências específicas de cada ator nos processos de tomadas de decisão; e facilidade de acesso às informações de implementação do Programa, devido à existência de formulários padronizados que possuem diversos dados da execução, os quais são lançados em Sistemas Integrados de governo. Em relação à delimitação territorial, Minas Gerais é relevante na medida em que a população atendida é expressiva quando comparada com o cenário nacional.

Tendo em vista que o Programa ainda está em execução, o marco temporal será delimitado entre 2011, ano de lançamento do Programa, e 2016.

O órgão estadual responsável pela execução do APT em Minas Gerais é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR), antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDEVAN)¹, a qual realiza a gestão dos recursos federais recebidos do Ministério da Integração Nacional (MI) para implantação de 600 SCAA em comunidades rurais mineiras.

Conforme a dinâmica estabelecida pelas normativas do Programa, os beneficiários do APT são definidos em duas rodadas de decisão, no âmbito de instâncias de deliberação estadual e municipais, as quais são responsáveis pela definição, respectivamente, dos municípios que serão atendidos pelo Programa e das comunidades que serão beneficiadas em cada município. O universo de análise, portanto, é composto pelos 188 municípios pertencentes à área de abrangência da SEDEVAN (beneficiários em potencial), em que estão inclusos os 85 municípios mineiros que foram definidos pela instância estadual como beneficiários das ações de implantação dos SCAA, bem como pelas comunidades priorizadas em cada um desses municípios.

A literatura indica que as decisões tomadas durante o *policy process* são marcadas pela existência de diferentes instâncias de deliberação, compostas por diferentes atores e possibilidades de veto, contexto em que fatores políticos e institucionais, como as vinculações partidárias dos *decision-makers*, influenciam a tomada de decisão por meio da criação de constrangimentos ou oportunidades à ação de atores institucionais e grupos de pressão (IMMERGUT, 1996; PIOVESAN, 2002). Assim, por mais adequada que seja a fundamentação técnica de uma decisão, ela envolve relações de poder que podem demonstrá-la politicamente inviável (RUA; ROMANINI, 2013), de forma que a combinação de fatores técnicos e políticos permite maior viabilidade no alcance do escopo das políticas públicas. Cabe considerar ainda que a prevalência de cada fator depende do poder de agenda dos atores

¹ O nome e a área de abrangências da antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDEVAN) foram alterados pela Lei 21.076, de 27/12/2013. Porém, tendo em vista que as tomadas de decisão que definiram os municípios beneficiários dos SCAA ocorreram em 2012, este trabalho adotará a sigla SEDEVAN para se referir ao órgão estadual responsável pela implementação do APT em Minas Gerais.

envolvidos no processo, do grau de discricionariedade que possuem e das características específicas de cada política pública (LINDBLÖM, 1991).

Assim, para verificar os critérios utilizados pelos *decision-makers* na definição dos municípios e das comunidades beneficiários do APT, serão avaliados:

- (i) As justificativas constantes nas atas de reunião em que foram definidos os municípios e as comunidades beneficiários dos SCAA;
- (ii) A adequação dos beneficiários em relação aos critérios de elegibilidade do APT e às regras de implantação dos SCAA (critérios técnicos);
- (iii) Os fatores político-partidários que, de acordo com a teoria, influenciam as tomadas de decisão (critérios não-técnicos).

Com isso, pretende-se, inicialmente, aferir a presença de justificativas expressas nas atas que expliquem a escolha dos beneficiários, uma vez que a presença de tais elementos pode conduzir à identificação dos critérios utilizados para a decisão. Posteriormente, será analisada a adequação entre os beneficiários priorizados em ata e os regulamentos do APT, ou seja, o enquadramento dos beneficiários em relação aos critérios de elegibilidade do público-alvo e às condições necessárias à construção dos SCAA. Por fim, serão avaliadas as influências político-partidárias sobre as tomadas de decisão.

Para fins de definição dos conceitos utilizados, cabe destacar que foram denominados como “técnicos” os critérios estabelecidos durante a fase de formulação da política, os quais se consolidam como regulamentos que vinculam as tomadas de decisão dos implementadores, como os critérios de elegibilidade e as demais regras de implementação da política. Por outro lado, os critérios não previstos nos regulamentos da política pública e que expressam a discricionariedade dos implementadores, como os fatores político-partidários, foram denominados como “não-técnicos”.

Tendo em vista que as definições das comunidades e dos municípios beneficiários envolvem momentos distintos de tomada de decisão, as análises documentais das atas de deliberação, bem como as análises relativas aos critérios técnicos e não-técnicos utilizados nas escolhas, serão realizadas de forma específica para cada uma das etapas de decisão. Assim, em relação à etapa de definição dos municípios, além da análise documental da ata produzida

pela instância estadual que definiu os 85 municípios beneficiários dos SCAA², será utilizada a técnica de regressão logística para conjugar critérios técnicos e não-técnicos e observar seus efeitos sobre a tomada de decisão. As variáveis independentes da análise se dividem, portanto, em dois grupos. O primeiro grupo se refere aos critérios técnicos, os quais se relacionam aos critérios de elegibilidade do Programa e às condições de viabilidade técnica para execução das obras, e abrange os seguintes indicadores: disponibilidade natural de água subterrânea; potencialidade de contaminação de aquíferos; proporção da população em domicílios sem água encanada; a proporção de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) ou do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O grupo dos critérios não-técnicos, por sua vez, se relaciona à influência de questões político-partidárias nas decisões, e compreende: o alinhamento político entre os governos municipais e governo estadual; e a distribuição dos votos obtidos pelo então Secretário de Estado da SEDVAN nas eleições de 2010, quando foi reeleito para o cargo de deputado estadual e passou a ocupar a função de Secretário de Estado e presidente da instância de deliberação estadual do APT.

Já em relação à etapa de definição das comunidades, serão avaliadas as 85 atas produzidas pelas instâncias municipais de deliberação que definiram as comunidades beneficiárias dos SCAA³. Além disso, serão analisadas as informações geradas pelas análises de viabilidade técnica realizadas nas comunidades priorizadas pelos conselhos, as quais averigam se as comunidades indicadas se adequam aos critérios técnicos do APT e são aptas a receberem o benefício.

Do objetivo de explicar o processo decisório em que são definidos os beneficiários das políticas públicas derivam os seguintes objetivos específicos:

- Verificar se os atores que definem os beneficiários das políticas públicas possuem perfil técnico ou político;
- Verificar o grau de discricionariedade que os atores possuem nas tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas públicas;
- Analisar os critérios, técnicos e não-técnicos, utilizados na definição dos beneficiários das políticas públicas.

² O Conselho Gestor Estadual é a instância responsável pela definição de quais municípios serão atendidos pelo APT, bem como a quantidade do benefício que será alocado em cada um deles.

³ No âmbito de cada município priorizado pela instância estadual, os Conselhos Gestores Municipais definem as comunidades que serão atendidas pelo APT.

Considerando as características dos processos decisórios já amplamente explorados pela literatura, espera-se que o perfil dos *decision-makers* e seu grau de discricionariedade sejam fatores determinantes para explicar as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas públicas. Nesse sentido, a hipótese deste trabalho é que os processos decisórios em que são definidos os beneficiários das políticas públicas envolvem *decision-makers* com perfil político, que possuem ampla margem de discricionariedade e que, diante disso, se baseiam em critérios técnicos e político-partidários para suas tomadas de decisão.

Segundo a abordagem *Bottom-Up*, os processos decisórios que ocorrem na fase de implementação, mesmo estando subordinadas aos regulamentos estabelecidos durante a formulação da política, garantem margem de discricionariedade aos implementadores (D'ASCENZI; LIMA, 2013; ELMORE, 1996). Levando isso em conta, a hipótese considera que os atores responsáveis pela definição dos beneficiários das políticas públicas, apesar de agirem no contexto da implementação, possuem discricionariedade em suas tomadas de decisão.

Quanto ao perfil dos atores envolvidos no processo decisório, tendo em vista que as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas públicas envolvem o importante processo de alocação de recursos e benefícios, espera-se que os *decision-makers* possuam perfil político e que suas tomadas de decisão se baseiem em critérios técnicos e político-partidários. É o que aponta o modelo de *Social Construction of Target Populations*, o qual prevê que o desenho das políticas públicas e o processo de construção do público-alvo são dominados por interesses de atores políticos que buscam garantir benefícios àqueles que lhes oferecem maiores ganhos políticos (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; 1997). Conforme argumentos levantados pelo modelo, os ganhos políticos seriam advindos da destinação de recursos para grupos capazes de auxiliar diretamente na reeleição do ator político (utilização de critérios político-partidários), ou para grupos que possuam necessidades coerentes com os objetivos da política (utilização de critérios técnicos) (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; 1997).

Apesar dos poucos estudos desenvolvidos sobre o tema específico da definição dos beneficiários das políticas públicas, a literatura relativa aos processos de formulação e implementação forneceu a teoria necessária às análises realizadas. A lacuna teórica, nesse sentido, mesmo sendo uma barreira, apresentou-se como motivação para o estudo, que além de promover análise em relação a processos decisórios pouco investigados, contribui para a compreensão da dinâmica de alocação dos benefícios ofertados pelas políticas públicas.

Os resultados encontrados comprovaram, em parte, a hipótese proposta. Em relação às tomadas de decisão que definiram os municípios beneficiários, apesar do perfil político do principal *decision-maker* do processo e da ampla margem de discricionariedade da instância estadual de deliberação, foram encontrados tanto critérios técnicos, quanto critérios não-técnicos capazes de explicar a escolha dos municípios. A definição das comunidades beneficiárias, por outro lado, refuta a hipótese levantada, tendo em vista a discricionariedade limitada das instâncias municipais, que são compostas majoritariamente por atores com perfil técnico que tomam decisões vinculadas aos critérios técnicos relativos às regras do APT.

Este trabalho se estrutura em três capítulos além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta o trajeto histórico das políticas públicas relacionadas ao problema de acesso à água, de forma a contextualizar a criação do Programa Água para Todos, além de expor a dinâmica dos atores envolvidos no Programa e suas regras de implementação. O segundo capítulo trata dos conceitos e das abordagens teóricas relevantes para a compreensão dos processos decisórios em que são definidos o público-alvo e os beneficiários das políticas públicas, bem como da análise das justificativas constantes nas atas de reunião que definiram os municípios e as comunidades beneficiados com a implantação dos SCAA em Minas Gerais. Por fim, o terceiro capítulo avalia, por meio da técnica de regressão logística, os critérios técnicos e não-técnicos capazes de explicar as tomadas de decisão que definiram os beneficiários dos SCAA em Minas Gerais.

2. O SEMIÁRIDO E O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

O abastecimento de água potável é um dos quatro eixos do serviço público de saneamento básico, e apesar de sua importância fundamental para o desenvolvimento humano e para a segurança alimentar e nutricional da população, mais de 13 milhões de brasileiros⁴ ainda residem em domicílios sem abastecimento por água encanada. Destaca-se, no entanto, que quase metade dessa população está localizada em uma única região. Trata-se do semiárido brasileiro, que em razão de suas condições naturais, é historicamente marcado pela escassez de água e pelo fenômeno das secas.

Assim, apesar do problema relacionado à falta de cobertura dos serviços de abastecimento de água potável se encontrar disperso em todo o território nacional, foi no semiárido que a questão se consolidou como pauta prioritária e passou a compor a agenda dos governos que lá atuam. Por esse motivo, desde o século XIX, muitas políticas públicas relacionadas ao tema foram concebidas e implementadas na região. Essas políticas expõem um processo histórico marcado pela gradual construção de uma compreensão holística em relação ao problema das secas: as ações unidimensionais, destinadas apenas à ampliação de infraestrutura hídrica, foram substituídas por uma visão multidimensional do problema, que passou a considerar tanto a restrição relativa ao acesso à água, quanto as desigualdades socioeconômicas relacionadas a ela. O Programa Água para Todos se insere nesse contexto, destinando-se à ampliação do acesso e uso da água por famílias em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011). Consequentemente, grande parte de seu público-alvo encontra-se na região do semiárido brasileiro, apesar de não se restringir a ele.

Diante disso, com o objetivo de contextualizar o processo de formulação do APT, este capítulo expõe o trajeto histórico das políticas públicas implementadas na região do semiárido brasileiro em relação ao problema do acesso à água, tendo em vista sua importância para a compressão das características do público-alvo e da dinâmica de execução do APT. Em seguida, expõe as regras gerais de implementação e a dinâmica das instâncias participativas e deliberativas do Programa, elementos fundamentais para a compreensão das análises a serem realizadas para alcançar o objetivo proposto neste estudo.

⁴ Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010, 7,28% da população brasileira reside em casas não abastecidas por água encanada, o que representa um total de 13.887.022,17 pessoas.

2.1 Políticas Públicas no semiárido brasileiro: do combate à convivência

A água é recurso inerente à vida e insumo essencial para o desenvolvimento, o que a torna importante em ambas as dimensões social e econômica. Apesar disso, a disponibilidade desse recurso é marcada por uma distribuição espacial irregular.

Em termos gerais, o Brasil é um país com grande potencial hídrico e conta com cerca de 12% de toda a água doce do planeta⁵, mas sua distribuição desigual no território faz com que a abundância se contraponha à escassez de certas regiões. É o caso do semiárido brasileiro, onde os fatores naturais, como a reduzida pluviosidade anual e as altas taxas de evapotranspiração, são os principais responsáveis pela escassez de água (BRASIL, 2015a). As áreas semiáridas são caracterizadas pelo desequilíbrio entre oferta de recursos hídricos, possuindo como marca comum o fenômeno climatológico das secas, que é caracterizado pela “ausência, escassez, frequência reduzida, quantidade limitada e má distribuição das precipitações pluviométricas durante as estações chuvosas”. (BRASIL, 2005b, p. 3).

Ademais, a desigualdade em termos de acesso à água não se limita a fatores geográficos, abrangendo também questões de cunho econômico, tendo em vista sua importância para atividades produtivas como a agricultura, a pecuária e a indústria. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006⁶ do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a escassez relacionada à crise mundial da água tem as suas raízes no poder, na pobreza e na desigualdade, e não na disponibilidade física do recurso. Ocorre que, apesar do mundo possuir água suficiente para fins domésticos e produtivos, os pobres são sistematicamente privados de seu uso, o que torna a escassez um “produto de processos políticos e de instituições desfavoráveis às pessoas carenciadas” (PNUD, 2006, p.11).

É nesse contexto que está inserido o semiárido brasileiro, onde as dificuldades hídricas são acompanhadas de alta concentração fundiária e de renda, de baixos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁷ e de baixo dinamismo econômico. Dados do

⁵ Dados obtidos no site do Ministério de Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/agua>

⁶ Foi utilizado o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006 em decorrência do tema específico que ele aborda: “A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água”.

⁷ Segundo informações do PNUD, o Brasil foi um dos países pioneiros ao adaptar e calcular o IDH para todos seus municípios, criando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 1998. O IDHM ajusta o IDH para a realidade dos municípios e regiões metropolitanas e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. Para aferir o nível de desenvolvimento humano das unidades federativas (UF), municípios, regiões metropolitanas e Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH), as dimensões são as mesmas do IDH Global – saúde, educação e renda –, com diferença em alguns indicadores.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil apontam que, em 2000, nenhum município do semiárido possuía IDHM elevado⁸, e entre os 1.133 municípios localizados na região, 1.029 apresentavam IDHM muito baixo (90,8%), sendo que em âmbito nacional, esse percentual era de 41,8% para a mesma faixa de IDHM. Tais indicadores seguem uma lógica mundial de relação entre escassez de água e pobreza, considerando que quase duas em cada três pessoas sem acesso à água potável no mundo sobrevivem com menos de 2 dólares por dia, e uma em cada três vivem com menos de 1 dólar por dia (PNUD, 2006). Isso indica que os pobres “pagam mais e suportam o fardo dos custos de desenvolvimento humano associados à escassez” (PNUD, 2006, p.11). Apesar da melhora nos indicadores da região entre os anos de 2000 e de 2010, as disparidades permanecem, conforme evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Indicadores no Brasil e no Semiárido

Indicador	Brasil 2000	Semiárido 2000	Brasil 2010	Semiárido 2010
População total	169.798.885	20.861.682	190.755.799	22.581.687
População rural	31.844.926	9.089.934	29.830.007	8.584.502
População urbana	137.953.959	11.771.752	160.925.792	13.997.185
Índice de Gini	0,64	0,56	0,60	0,52
IDHM	0,61	0,42	0,73	0,59
Renda per capita	592,46	167,63	793,87	273,42
% de extremamente pobres	12,48	38,11	6,62	22,12
% de pobres	27,90	63,74	15,20	40,71
% da população em domicílios com água encanada	81,79	40,57	92,72	70,62
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	8,91	19,95	6,12	17,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2000.

Além dos problemas sociais da região constituírem uma conjuntura complexa e interligada a diferentes origens, a baixa disponibilidade hídrica é um fator agravante da vulnerabilidade social. Considerando isso, a concepção de pobreza multidimensional elaborada pelo PNUD, e materializada por meio do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), considera a pobreza como um fenômeno complexo, para além da renda. O IPM reúne

⁸ Faixas de desenvolvimento humano municipal: IDHM entre 0 - 0,499: Muito Baixo Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,500-0,599: Baixo Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,600 - 0,699: Médio Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,700 - 0,799: Alto Desenvolvimento Humano IDHM entre 0,800 e 1: Muito Alto Desenvolvimento Humano.

dez indicadores para averiguar níveis de privação, divididos em três dimensões: saúde, educação e padrão de vida. Segundo a metodologia do índice, para uma família ser considerada multidimensionalmente pobre, deve sofrer privações em, pelo menos, 30% dos indicadores que compõem o IPM, os quais examinam: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). Quando aplicados, a metodologia do IPM e seus indicadores são adaptados por cada país ou região, de acordo com suas peculiaridades, mas, em geral, os indicadores de água se relacionam com o abastecimento de domicílios por água potável (PNUD, 2010; CLARET; MOARA, 2014).

O entendimento do déficit hídrico como um problema e sua inserção na agenda governamental percorreram um longo caminho, marcado por diversas propostas de políticas públicas inseridas em diferentes perspectivas. Muitos autores⁹ propuseram periodizações das políticas de secas desenvolvidas no semiárido brasileiro com o intuito de sistematizar uma divisão histórica capaz de explicar os diferentes perfis das políticas já implementadas na região.

Por sua atualidade e por considerar marcos relevantes da história política, será utilizada a proposta de CAMPOS (2014), que considera um período histórico dividido em 5 fases e se inicia com a primeira seca registrada no país: 1) defrontando-se com as secas (1583-1848); 2) a busca do conhecimento (1849-1876); 3) a hidráulica da solução (1877-1958); 4) a busca do desenvolvimento regional (1959-1991); 5) a gestão de águas e o desenvolvimento sustentável (após 1992).

2.1.1 As fases iniciais da trajetória e as políticas de combate à seca

A primeira fase (1583-1848) exposta por Campos (2014) foi marcada pela falta de políticas públicas voltadas à questão das secas. A baixa densidade demográfica da região sertaneja e as condições naturais desfavoráveis ao desenvolvimento de atividades agrícolas fizeram com que os governantes do Brasil Colônia não buscassem soluções para os problemas da região semiárida. Seus objetivos se pautavam na exploração das regiões que viabilizavam a

⁹ ANDRADE, F. A. D. O secular problema das secas do Nordeste brasileiro. Boletim Cearense de Agronomia, 1970; CARVALHO, O. D. A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campos, 1988; e MAGALHÃES, A. R.; GLANTZ, M. Socioeconomic impacts of climate variations and policy responses in Brazil. Brasília, DF: Fundação Esquel do Brasil, 1992.

extração de ouro e a monocultura latifundiária, mas não existia interesse político em aportar recursos para financiar políticas públicas direcionadas à população da região.

Em 15 de dezembro de 1849, o imperador Pedro II trouxe a questão da seca para a discussão ao iniciar sessões do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro para debater os problemas brasileiros. Nessa instância, formada pela elite intelectual e política do país, a seca passou a ser vista como um problema que, como tal, demandava políticas públicas direcionadas às populações impactadas. Essa segunda fase (1849-1876), inserida no contexto do Brasil Império, apesar de também ser marcada pela falta de políticas direcionadas à questão, apresentou grande avanço, tendo em vista que as secas passaram a ser reconhecidas como um problema, ainda que sem força política suficiente para entrar na agenda do governo (SILVA, 2007; CAMPOS, 2014).

Em relação ao terceiro período (1877-1958), marcado pela política de açudagem (construção de açudes), Campos (2014) destaca que, após as tragédias causadas por uma grande seca que durou entre 1877 e 1879, o governo central criou uma Comissão Imperial para realizar estudos e apresentar sugestões com o objetivo de mitigar os efeitos das secas. Tal ato demonstrou, além do reconhecimento do problema por parte do governo, o interesse em buscar soluções e implementar políticas direcionadas à questão. Algumas das propostas do relatório produzido pela Comissão foram executadas no período republicano, o que foi motivado, em grande medida, pela criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas em 1909, importante marco do período (SILVA 2007; CAMPOS, 2014).

Em 1936, durante a Era Vargas, foi formalizada a delimitação oficial da região semiárida, por meio da definição do Polígono das Secas. O intuito da delimitação formal da região era atender as populações residentes nas áreas com ocorrência comum de secas, cuja abrangência cobria uma superfície de 672.281,98 km² (BRASIL, 2005b). Tal formalização foi realizada por meio da Lei Federal 175/36, que regulamentava o artigo 177 da Constituição de 1934, o qual previa a elaboração de um plano sistemático e permanente contra os efeitos das secas por meio de obras e serviços de assistência, com uma quantia nunca inferior a quatro por cento da receita tributária sem aplicação especial (SILVA 2007; CAMPOS, 2014).

Em 1958, com a ocorrência de uma das secas mais intensas da história nordestina, o governo de Juscelino Kubitschek buscou repensar as políticas direcionadas ao semiárido, ao compreender que as ações baseadas na execução de obras de infraestrutura hídrica não seriam suficientes para solucionar os problemas da região. Neste cenário, Celso Furtado, em nome do

Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), produziu documento que indicava que as ações governamentais direcionadas à questão das secas, por diversos motivos, não foram capazes de modificar as causas do problema (FURTADO, 1959 apud SILVA, 2007). Durante o Seminário para Desenvolvimento Econômico do Nordeste, em 1959, o tema do desenvolvimento regional foi debatido por diversos atores, culminando no surgimento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que teve como primeiro Superintendente, o economista Celso Furtado (CAMPOS, 2014).

A criação da SUDENE e a mudança no entendimento sobre o problema das secas no semiárido marcam o início do quarto período (1959-1991), caracterizado pela política de desenvolvimento em bases regionais. A nova concepção implementada a partir de 1959 se destaca por promover mudanças no paradigma das políticas direcionadas às secas, tendo Celso Furtado papel de destaque no processo de inserção da questão estrutural da posse da terra e das desigualdades regionais no debate. Ao observar que a forte concentração de renda na região era um problema estrutural que reforçava as condições de vulnerabilidade social das famílias sertanejas, Celso Furtado trouxe o diagnóstico da seca como crise de produção de uma economia frágil e pouco produtiva, com alta concentração fundiária e econômica. (FURTADO, 1974 apud SILVA 2007; CAMPOS, 2014).

A partir da SUDENE, o governo tentou realizar mudanças profundas na direção das políticas públicas direcionadas ao semiárido, mas com o início da Ditadura Militar em 1964, houve o abandono das propostas de reformas substanciais na região. Passou a prevalecer, desde então, a concepção de modernização econômica e tecnológica, com políticas de implantação de polos de modernização agrícola e pecuária, em especial a agricultura irrigada com especialização na fruticultura para exportação (SILVA, 2007; CAMPOS, 2014). Até o final do período militar, com base em diagnósticos que tinham como explicação do atraso econômico na região uma referência histórica de um espaço-problema, predominavam as políticas de combate à seca. A base do paradigma do combate à seca se relaciona ao incentivo de ações fragmentadas e utilitaristas que se orientam pela utilização dos recursos naturais voltados para o crescimento econômico, a partir da premissa de que as adversidades naturais deveriam ser combatidas (SILVA, 2003; SILVA, 2007; CAMPOS, 2014).

No final da década de 1980, com base nos estudos iniciados em 1958 pelo GTDN, coordenado por Celso Furtado, emerge o discurso da convivência com a seca, que debatia a realidade local e as alternativas sustentáveis de desenvolvimento do semiárido brasileiro.

Nesse contexto, diversas organizações não-governamentais em conjunto com instituições públicas, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), começaram a implementar ações alinhadas à concepção de convivência com as condições semiáridas (SILVA, 2003).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os debates mundiais sobre desenvolvimento sustentável e gerenciamento de águas, surge um ponto de inflexão nas políticas públicas das secas: os entes subnacionais passam a ter maior importância na formulação e implementação das políticas e as concepções de desenvolvimento sustentável e gestão de recursos hídricos se tornam diretrizes para as ações (CAMPOS, 2014). Além disso, o retorno da democracia e a nova Constituição fortaleceram discussões mais amplas e participativas sobre o tema, criando um ambiente favorável à formulação de políticas que rompessem com o entendimento simplista da seca como origem única de todos os problemas do semiárido.

Em 1989, a antiga definição do Polígono das Secas foi substituída pela figura da Região Semiárida do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, por força das orientações estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação pela Lei 7.827/1989. A nova delimitação do semiárido passou a ser composta pelos municípios inseridos na área de atuação da SUDENE e aqueles com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 milímetros. Com isso, a região semiárida do FNE passou a compreender parte dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. Tal território abrangia, no ano 2000, uma superfície de 895.254,40 km², 1.031 municípios, população de 19.326.007 habitantes, sendo 56,5% residentes em áreas urbanas e 43,5% em áreas rurais, com densidade demográfica de 21,59 hab/km². (BRASIL, 2005b).

No contexto das discussões sobre desenvolvimento econômico associado à utilização sustentável dos recursos naturais, foi realizada em 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o que representou um marco importante na trajetória das políticas públicas direcionadas ao problema das secas. Os temas amplamente abordados na Conferência impulsionaram as políticas fundamentadas no paradigma da convivência com a seca, que se baseia na concepção de sustentabilidade ambiental e no incentivo às atividades econômicas adequadas ao contexto do semiárido,

rompendo com a perspectiva de combate às condições naturais da região (FURTADO, 1974 apud SILVA 2007; CAMPOS, 2014).

Assim, o novo cenário jurídico e político do país, associado ao fortalecimento do paradigma de convivência com a seca, marcam o início da última fase proposta por CAMPOS (2014).

2.1.2 O novo arcabouço constitucional e a convivência com a seca

O quinto e último período se inicia, portanto, em 1992, com a realização da Conferência conhecida como Rio-92, durante o governo de Fernando Collor de Mello. Entre suas diversas reuniões preparatórias, a questão do semiárido brasileiro foi tratada na pauta da Conferência Internacional sobre Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas (ICID-92), realizada em Fortaleza, que contou com a presença de cientistas, *policymakers* e representantes da sociedade civil oriundos de 45 países (IICA, 2008; CAMPOS 2014; SILVA 2007).

A partir dos desdobramentos das discussões ocorridas durante a ICID-92, foi lançado o Projeto Áridas, em 1993, durante o governo de Itamar Franco, cuja meta era contribuir para a concretização do desenvolvimento sustentável no nordeste brasileiro. O projeto foi patrocinado conjuntamente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, pelos governos do Estado do Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e pelo Banco Mundial, contando com a cooperação técnica do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, e desenvolveu estudos que propunham a reestruturação fundiária e a adoção de medidas para a ocupação demográfica e produtiva compatível com a capacidade dos recursos da terra e da água da região (IICA, 2008; SILVA, 2007).

No último ano de seu governo, o presidente Itamar Franco retomou o projeto de transposição do Rio São Francisco, proposto desde o século XIX, mas a indisponibilidade de recursos impediu o início das obras (FERREIRA, 2013) e a realização de outras intervenções mais robustas em relação ao problema de acesso à água no semiárido.

Nos anos seguintes, a consolidação do paradigma da convivência com a seca, o fortalecimento da participação da sociedade civil organizada e a adoção do diagnóstico multidimensional do problema foram acompanhados da estabilização da moeda e da progressiva retomada do crescimento econômico. Além disso, os governos passaram a

integrar as ações direcionadas ao semiárido ao adotar uma visão multidimensional do problema. Assim, foram implementados programas com objetivos coordenados e transversais, relacionados à transferência de renda, reforma agrária, regularização fundiária, abastecimento hídrico, agricultura familiar, gestão ambiental, educação e saúde. Tal atuação multisetorial caminhou na mesma direção já traçada por Celso Furtado na década de 1950, que defendia ser necessário e possível modificar a economia do semiárido, para torná-la mais resistente ao impacto das secas, por meio do fortalecimento de políticas públicas que rompessem com as estruturas de concentração da terra, da água, do poder e do acesso aos serviços sociais básicos (FURTADO, 1984 apud SILVA 2007).

Entre os anos de 1995 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, destacam-se: a criação da Política Nacional de Recursos Hídricos; a criação do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal; o Programa de Irrigação e Drenagem; o Programa Sertão Cidadão: convívio com o Semi-árido e inclusão social; e o Projeto Alvorada. Em conjunto, as ações elencadas demonstram que os investimentos públicos direcionados ao semiárido passaram a abranger objetivos relacionados à redução da pobreza e das desigualdades regionais, à gestão de recursos hídricos e ao convívio com as condições do semiárido.

Fato de expressiva importância ocorreu em 1999, durante a Terceira Sessão da Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (COP 3), ocorrida em Recife, quando as sessenta e uma organizações não-governamentais que integravam a Articulação do Semi-Árido (ASA)¹⁰ elaboraram a Declaração do Semi-Árido, documento com propostas de ações de convivência com a semiaridez e combate à desertificação (ASA, 1999; SILVA, 2007). Para além do conteúdo, a importância do documento proposto encontra-se na forte mobilização da sociedade civil organizada em torno dos problemas enfrentados pelas famílias residentes no semiárido.

Com a extinção da SUDENE em 2001, o Ministério da Integração Nacional (MI) assumiu a atribuição de avaliar os pleitos de inclusão de municípios interessados em se beneficiar do tratamento diferenciado das políticas de crédito e benefícios fiscais conferidos

¹⁰ Conforme informações obtidas no site da própria instituição: “a ASA é uma rede composta atualmente por mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas – sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONG’s, Oscip - que defende, propaga e põe em prática, o projeto político da convivência com o Semiárido”. Fonte: <http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>

ao semiárido. A nova atribuição levou o órgão a conduzir diversas pesquisas, as quais permitiram identificar que a oferta insuficiente de água na região era fruto da associação entre dois aspectos: a má distribuição das chuvas durante o ano e a alta taxa de evapotranspiração. Com as novas constatações, o MI convocou instituições e órgãos relacionados com o tema e, em março de 2004, instalou o Grupo de Trabalho Interministerial com o escopo de redefinir o espaço geográfico do semiárido brasileiro (BRASIL, 2005a). O Grupo de Trabalho foi instituído pela Portaria Interministerial n° 6, de 29 de março de 2004, assinada pelos ministros da Integração Nacional, Ciro Gomes, e do Meio Ambiente, Marina Silva, reunindo técnicos de diversos órgãos e instituições (BRASIL, 2005a).

A nova delimitação, trazida pela Portaria n° 89/2005-MI, adotou três critérios técnicos como base: (I) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; (II) Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e (III) risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

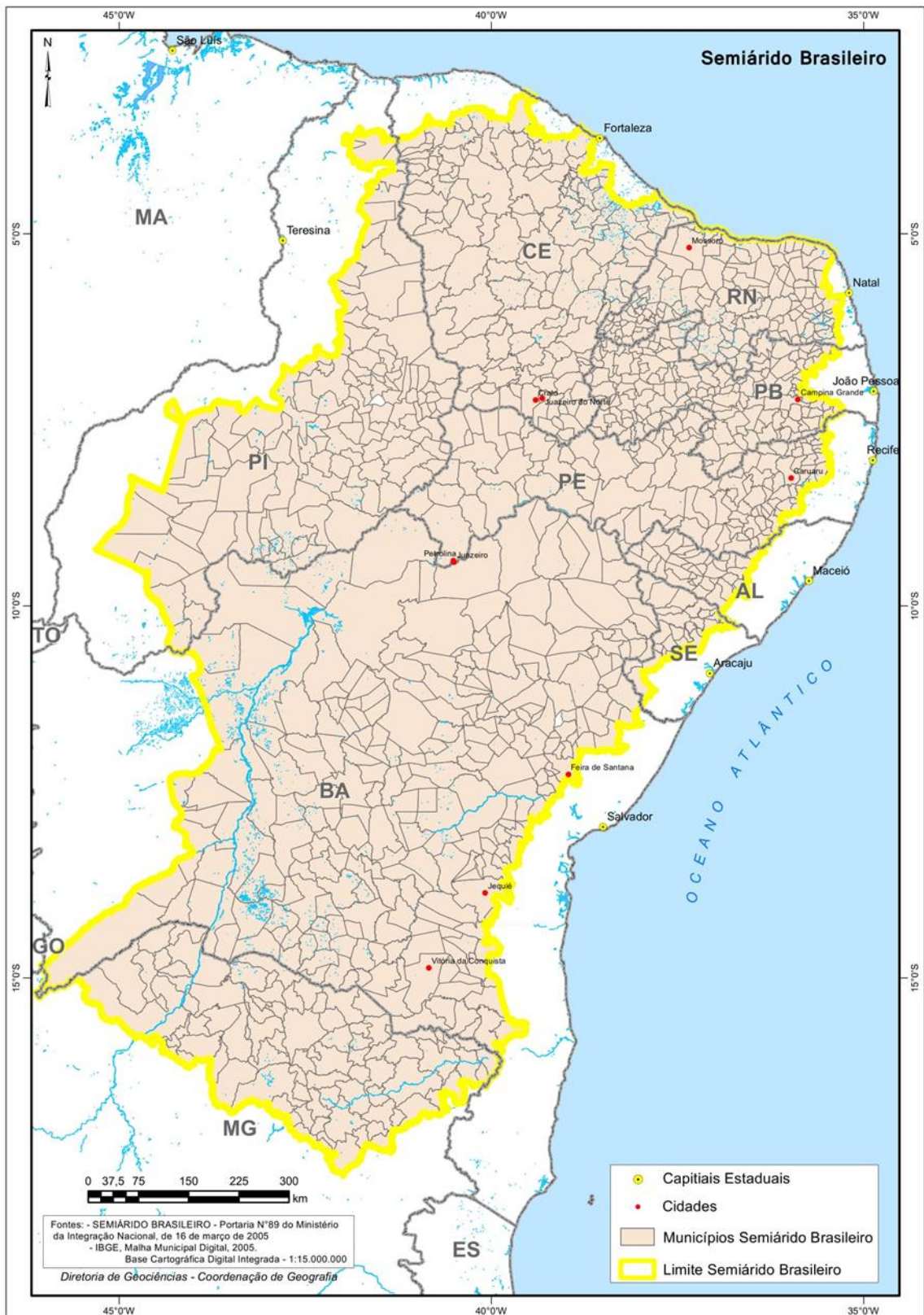
Tabela 2 - Detalhamento territorial do semiárido brasileiro, conforme Portaria n° 89/2005-MI

Estado	Número de municípios				Área (Km ²)			
	Estado	Semiárido	% Semiárido	% Estado	Estado	Semiárido	% Semiárido	% Estado
PI	224	127	11,2%	56,7%	251.611,90	150.454,30	15,3%	59,8%
CE	184	150	13,2%	81,5%	148.887,60	126.514,90	12,9%	85,0%
RN	167	147	13,0%	88,0%	52.811,10	49.589,90	5,0%	93,9%
PB	223	170	15,0%	76,2%	56.468,40	48.785,30	5,0%	86,4%
PE	185	122	10,8%	65,9%	98.076,00	86.710,40	8,8%	88,4%
AL	102	38	3,4%	37,3%	27.848,10	12.686,90	1,3%	45,6%
SE	75	29	2,6%	38,7%	21.918,40	11.175,60	1,1%	51,0%
BA	417	265	23,4%	63,5%	564.732,60	393.056,10	40,0%	69,6%
MG	853	85	7,5%	10,0%	586.521,20	103.590,00	10,5%	17,7%
Total	2430	1133	100%	46,6%	1.808.875,30	982.563,40	100%	54,3%

Fonte: BRASIL, 2005a

Tais critérios foram aplicados a todos os municípios pertencentes à área da antiga SUDENE, inclusive aos municípios do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. Como resultado, além dos 1.031 municípios já incorporados, passaram a fazer parte do semiárido outros 102 municípios, os quais atendiam a pelo menos um dos três critérios elencados, perfazendo assim uma área total de 982.563,4 km².

Figura 1 - Semiárido brasileiro



Fonte: IBGE

Minas Gerais teve o maior número de inclusões (de 40 para 85 municípios), passando a representar 10,5% do território do semiárido brasileiro. Com isso, o semiárido mineiro passou a ter 103.590 km² de extensão, o que representa uma área maior que o semiárido dos estados de Alagoas, Paraíba e Sergipe juntos (72.647,8 km²) (BRASIL, 2005a).

Cabe ressaltar, porém, que tal delimitação foi regulamentada por força de uma Portaria, em 2005, e apesar de constituir um importante marco jurídico, não substitui a utilização de diagnósticos específicos e atualizados enquanto subsídio para o planejamento de políticas públicas. Ocorre que, além das diferentes metodologias que podem ser utilizadas para mensurar os fatores que influenciam o zoneamento climático, informações atualizadas são indispensáveis para o planejamento:

Embora mudanças climáticas ocorram em médio e longo prazo, o zoneamento climático deve ser reavaliado e atualizado constantemente visando obter maiores informações sobre as condições climáticas e, sobretudo, proporcionar maior adequação dos investimentos socioeconômicos na região. Há necessidade, portanto, de aquisição e criação de banco de dados mais completos e consistentes. (CARVALHO *et al*, 2008, p. 1)

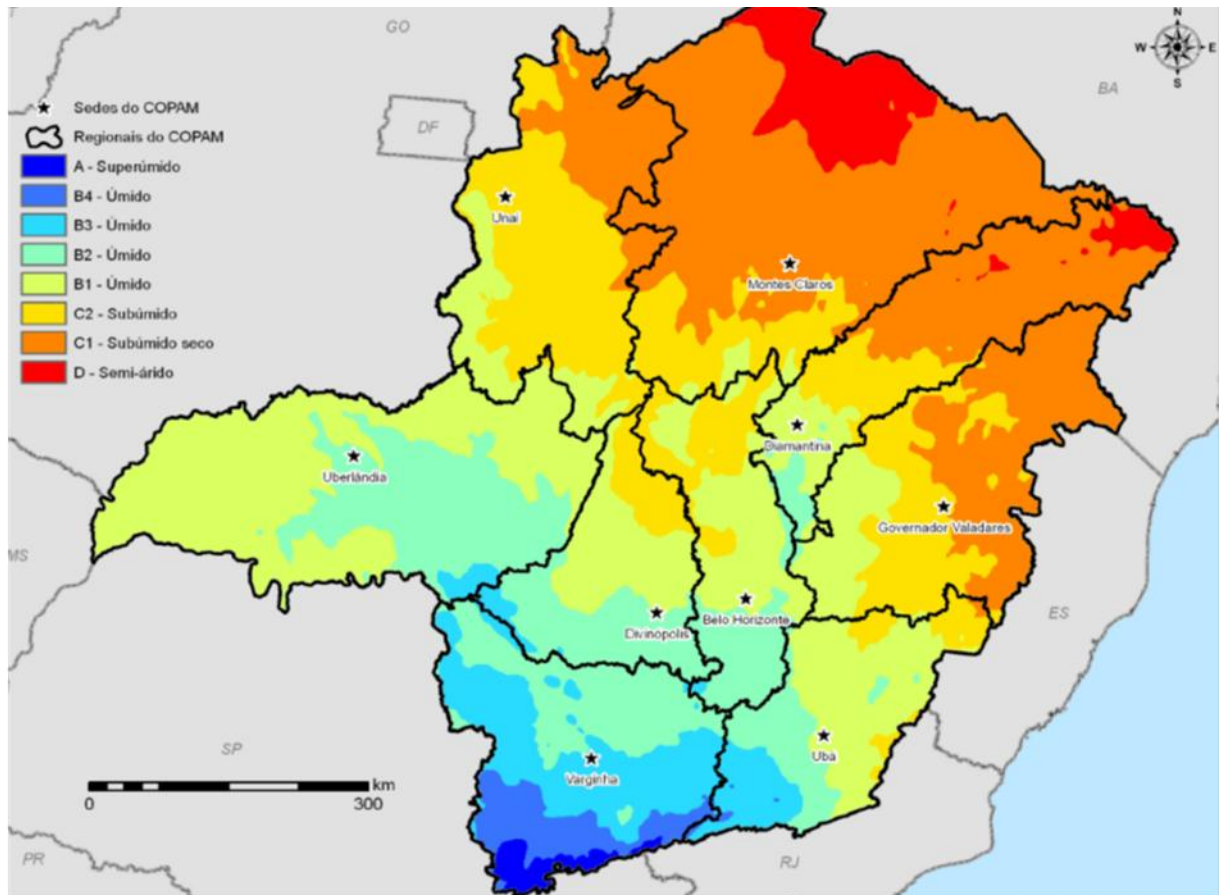
Além disso, o entorno das zonas semiáridas é marcado pela presença de zonas subúmidas secas, que possuem características muito semelhantes às encontradas no semiárido e compõem, inclusive, as zonas afetadas pela desertificação, conforme prevê a Lei 13.153/2015:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, entende-se por:

I - desertificação: a degradação da terra, nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultantes de vários fatores e vetores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas;

VII - zonas afetadas por desertificação: todas as áreas afetadas ou vulneráveis à desertificação situadas em zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, nas quais a razão entre a precipitação anual e evapotranspiração potencial anual está compreendida entre 0,05 (cinco centésimos) e 0,65 (sessenta e cinco centésimos), considerada uma série histórica de 30 (trinta) anos. (BRASIL, 2015b).

Figura 2 - Zoneamento climático com base no índice de umidade de Thornthwaite (Iu) para o Estado de Minas Gerais



Fonte: CARVALHO *et al*, 2008.

A condução multisetorial adotada em relação ao Grupo de Trabalho que propôs a nova delimitação do semiárido é característica presente nas políticas desenvolvidas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em que se identifica uma ampliação dos investimentos direcionados ao semiárido por meio de políticas de diferentes áreas. Em relação à transferência de renda, foi lançado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa Bolsa Família, com o objetivo de contribuir para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, por meio da transferência de renda às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. No primeiro ano de sua implementação, o PBF teve como foco a transição das famílias que eram atendidas pelos programas anteriores de transferência de renda, processo em que foram priorizadas as famílias do semiárido brasileiro e dos grandes centros urbanos, resultando em uma inclusão de mais de 6 milhões de famílias no programa (SANTOS *et al*, 2013).

No campo do abastecimento hídrico, foram incluídas no rol de investimento as tecnologias sociais de captação pluvial, como as cisternas. Iniciado em 2003 pelas entidades vinculadas à ASA, o Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: Programa Um Milhão de Cisternas Rurais foi formalizado como política pública e executado pelo MDS, com o objetivo primordial de construir um milhão de cisternas de placas no semiárido brasileiro, em benefício de famílias de baixa renda residentes na zona rural e com acesso precário à água potável. A concepção do programa foi pautada nos conceitos de sustentabilidade e participação, e além de articular diversas instituições da sociedade civil, previa a realização de mobilizações com as famílias para a construção coletiva de cisternas e para a capacitação sobre a convivência sustentável com o semiárido (GOMES; HELLER, 2016).

No eixo da agricultura familiar foi concebido, também no ano de 2003, o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Programa Conviver), com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade da região, aumentando sua autonomia mediante a inserção produtiva de seus habitantes com ações de combate à pobreza, de promoção da segurança alimentar e de infraestrutura hídrica (BRASIL, 2009). Executado pelo MI, as principais ações do Conviver se direcionavam aos agricultores familiares, e abrangiam assistência técnica e educação para desenvolvimento de metodologias e tecnologias de convivência com o semiárido, além de acesso a crédito para ações de manejo e captação de recursos hídricos (BRASIL, 2009). Também implementado em 2003 pelo MI, o Programa Organização Produtiva de Comunidades (Programa Produzir) foi desenvolvido em parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação com a finalidade de combater a situação de desemprego e subemprego em comunidades carentes, a partir de capacitações com foco no fortalecimento de empreendimentos produtivos em uma perspectiva comercial (BRASIL, 2009).

As questões de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável também entraram na agenda, destacando-se:

- O Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, de 2004, ligado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com objetivo de estabelecer diretrizes e instrumentos legais e institucionais para otimizar a formulação e execução de políticas públicas e investimentos privados nas áreas suscetíveis à desertificação;

- O Plano Nacional de Recursos Hídricos, de 2006, coordenado pelo MMA, como importante instrumento de gestão das águas no país, consolidado em um conjunto de diretrizes, metas e programas construídos por amplo processo de mobilização e participação social, cujos objetivos são: a melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade; a redução dos conflitos reais e potenciais de uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos; e a percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante (BRASIL, 1997);

- O Programa PROÁGUA, de 2007, ligado ao MMA, executado pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pelo MI, e financiado pelo Banco Mundial, com objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população mediante planejamento e gestão dos recursos hídricos simultaneamente com a expansão e otimização da infraestrutura hídrica.

No que tange à questão fundiária, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ampliou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com a missão de promover o desenvolvimento rural sustentável por meio do reordenamento fundiário (reforma agrária e regularização fundiária) e da política agrícola direcionada a agricultura familiar. Iniciado em 1995 com um investimento de R\$89 milhões, alcançando um total de R\$23,9 bilhões na safra 2014-2015, o programa financia projetos direcionados à geração de renda dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com baixas taxas de juros (BIANCHINI, 2015). Assim, facilita o acesso a crédito para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, viabilizando o investimento em máquinas, equipamentos, infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários (SILVA, 2007; BIANCHINI, 2015). Também direcionados à questão fundiária, destacam-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, ambos iniciados em 2004 pelo MDA. O primeiro tem como objetivo viabilizar, por meio de financiamento, a aquisição de imóveis rurais por agricultores familiares sem-terra ou com pouca terra. Já o segundo atua na entrega de títulos de terra aos agricultores familiares com o intuito de garantir a permanência na terra, o que ocorre por meio da regularização fundiária de áreas rurais devolutas, gerando segurança jurídica aos agricultores familiares e o acesso às demais políticas públicas do governo, entre elas o crédito rural e a assistência técnica (BRASIL, 2013c).

Em 2011, no primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, foi criado o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, com o intuito de

implantar tecnologias que garantissem, às famílias de baixa renda, o acesso à água para consumo humano e para produção de alimentos (BRASIL, 2011). Contudo, apesar de suas ações se destinarem à implementação de infraestrutura hídrica, outros elementos foram inseridos ao Programa para garantir seu alinhamento à concepção multidimensional do problema e da má distribuição do acesso à água. Dessa forma, além de beneficiar famílias de baixa renda, o APT prevê a participação da sociedade civil em suas instâncias de deliberação e realiza cursos de capacitação com as famílias beneficiadas, em temas como: a convivência com a seca, a gestão sustentável dos recursos naturais e a correta utilização do benefício. Outro aspecto que corrobora com a mencionada concepção é a multisetorialidade presente nas fases de elaboração e implementação do Programa, que decorre do fato do APT ser coordenado pelo MI, mas executado em parceria com os seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente; e Ministério da Saúde (BRASIL, 2011).

Cabe destaque, ainda, o lançamento, em 2013, de um Plano Safra da Agricultura Familiar específico para o semiárido brasileiro, que apesar de possuir as mesmas estratégias já desenvolvidas em âmbito nacional, adaptou suas metas às necessidades específicas da região. O Plano previa: serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares; ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos na região, que viabilizava a compra de produtos oriundos da agricultura familiar pelo governo, que os destinava a pessoas em situação de insegurança alimentar; o Programa de Garantia de Preços Mínimos, que assegurava a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares; o Seguro-Safra, que cobria perdas maiores que 50% da safra decorrentes de seca ou excesso de chuvas, por meio de indenização mensal por seis meses aos agricultores; o Projeto Dom Helder Câmara, que desenvolvia diversas ações de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido; e a doação de máquinas e equipamentos a todas as prefeituras do semiárido (BRASIL, 2013b).

O trajeto histórico aqui exposto e a evolução dos paradigmas nele inseridos, além de contextualizarem o cenário político e institucional de criação do APT, demonstram-se importantes para compreender o público-alvo (famílias de baixa renda) e a dinâmica de poder (atuação multisetorial e com a participação da sociedade civil) do Programa. Tais aspectos, por sua vez, se relacionam diretamente com a definição dos beneficiários das políticas públicas, tendo em vista a inerente relação entre os processos decisórios que ocorrem na fase

de implementação e os elementos definidos pelos *policymakers* durante a formulação da política.

2.2 O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), instituído pelo Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011, foi criado 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. Os objetivos do Plano, conforme o art. 4º do seu Decreto de criação, consistem em ampliar o acesso aos serviços públicos, propiciar o acesso às oportunidades de ocupação e renda e elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza.

Conduzido como prioridade de governo, o BSM foi lançado no primeiro ano do governo Dilma Rousseff, evidenciando que a erradicação da miséria e redução da pobreza extrema no país se tornaram temas prioritários na agenda de governo. Coordenado pelo MDS, e com a participação de 22 ministérios, o BSM se alinha ao entendimento que a pobreza não se restringe a uma questão de renda, incluindo dimensões como a segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho. Por esse motivo, além do PBF, voltado para a transferência de renda, o Plano possui outros eixos de atuação, como a inclusão produtiva rural, que tem o objetivo de aprimorar o processo produtivo das famílias do campo e, conseqüentemente, contribuir para a segurança alimentar e para a geração de renda, que ocorre com a venda da produção excedente advinda da agricultura familiar (BRASIL, 2013d). Em relação à inclusão produtiva rural, a implementação da política abrange ações direcionadas à infraestrutura (escassez hídrica e falta de luz), ao apoio à produção (baixa produtividade e insegurança alimentar) e à ampliação dos canais de comercialização (dificuldade de acesso ao mercado) (CAMPELLO, 2013). É nesse contexto, então, que nasce o Programa Água para Todos, ligado à necessidade de oferecer infraestrutura de acesso à água às famílias de baixa renda, para alavancar sua inclusão produtiva e garantir sua segurança alimentar, por meio da implantação de diferentes tecnologias capazes de promover tanto o acesso à água para consumo humano, quanto o acesso à água para produção de alimentos.

O Programa Água para Todos foi formulado no sentido das políticas alinhadas à convivência com as condições típicas da semiáridade, e destina-se à 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, 2011). O APT foi criado pelo Decreto 7.535, de 26 de Julho de 2011, e segundo tal norma, o Programa possui como principais diretrizes:

Art. 2º (...)

I - priorização da população em situação de extrema pobreza, conforme definido no art. 2º do Decreto no 7.492, de 2011;

II - fomento à ampliação da utilização de tecnologias, infraestrutura e equipamentos de captação e armazenamento de águas pluviais;

III - fomento à implementação de infraestrutura e equipamentos de captação, reservação, tratamento e distribuição de água, oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes e otimização de seu uso; e

IV - articulação das ações promovidas pelos órgãos e instituições federais com atribuições relacionadas às seguintes áreas:

a) segurança alimentar e nutricional;

b) infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água;

c) regulação do uso da água; e

d) saúde e meio ambiente. (BRASIL, 2011)

A implementação do APT é realizada pelos estados, pelas entidades da administração indireta do governo federal, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), e por entidades privadas sem fins lucrativos, como as ligadas à ASA. Estes atores são os responsáveis por receber o recurso oriundo do orçamento federal, repassado em forma de convênio ou instrumento congênere, e executar as ações pactuadas.

2.2.1 As instâncias de deliberação e participação

As regras do APT preveem competências para quatro instâncias de participação e deliberação na dinâmica do Programa. Considerando a importância dessas estruturas para a compreensão das tomadas de decisão analisadas neste estudo, este tópico tem a finalidade de descrever as competências e as composições dessas instâncias, bem como explicar a dinâmica de definição das comunidades e dos municípios beneficiários do APT.

No âmbito nacional, o Comitê Gestor Nacional (CGN) é a instância responsável por estabelecer as diretrizes e articular as ações do Programa, o que abrange a validação dos pleitos encaminhados pelos Comitês Gestores Estaduais (CGE). É munido periodicamente de informações por meio dos relatórios de avaliação e propostas gerados pelo Comitê Operacional do Programa, que é composto por um representante titular e um suplente de cada

um dos Ministérios que compõem o Comitê Gestor Nacional. O CGN é composto, conforme o art. 4º do Decreto 7.535/2011, pelo Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar.

Os CGE, por sua vez, têm a função de atuar como fóruns participativos compostos por instituições da sociedade civil organizada e órgãos e entidades estaduais, sendo cada estado responsável por estabelecer os participantes e as regras de funcionamento de seu Comitê. Suas competências são extensas e importantes para a definição dos beneficiários, uma vez que deliberam quais os municípios serão atendidos com as ações do Programa, bem como o montante de investimento direcionado a cada um deles. Segundo o Manual Operacional do Água para Todos (BRASIL, 2013a), cabe ao CGE receber as demandas da sociedade civil identificadas pelos entes beneficiários, validá-las e encaminhar ao CGN uma sugestão de municípios que devem ser atendidos como a respectiva ordem de atendimento.

Em Minas Gerais, o Comitê Executivo Estadual do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos (CGE-MG) foi criado pelo Decreto Estadual nº 45.832, de 22 de dezembro de 2011. O CGE-MG possuía uma composição paritária com 11 representantes do governo do estado e 11 representantes da sociedade civil organizada até o ano de 2014, quando passou a contar com apenas 3 entidades representantes da sociedade civil, conforme alterações previstas no Decreto Estadual nº 46.511, de 19 de maio de 2014. A coordenação geral do Comitê foi atribuída ao Secretário de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas, autoridade máxima do órgão estadual responsável pela implementação do APT em Minas Gerais.

No nível municipal, os Comitês Gestores Municipais (CGM) são responsáveis por acompanhar a implementação das iniciativas do Programa, auxiliando na fiscalização das ações e no processo de cadastramento das famílias que serão beneficiadas, além de definir as comunidades que serão atendidas e a ordem de priorização do atendimento (BRASIL, 2013a). Em sua composição, o CGM deve possuir representantes da sociedade civil organizada, preferencialmente as organizações vinculadas à temática rural, e pelo menos um membro do poder público local, não podendo a representação do poder público ser maior que um terço do total. As regras do APT dispensam a criação de novos comitês nos municípios que já possuam

estruturas que atendam às funções necessárias para implantação do Programa. No caso de Minas Gerais, foram utilizados os já consolidados Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), criados no final dos anos 90 para compor a lógica de implementação do Pronaf, o que motivou a criação dos conselhos em diversos municípios do país (MATTEI, 2010).

Por fim, indicadas as comunidades pelo CGM e averiguadas as condições técnicas necessárias à implementação da tecnologia na localidade, são criadas as Comissões Comunitárias (CC), cuja função é colaborar com a mobilização e realização das capacitações e auxiliar na organização das famílias para o cadastramento e demais processos de implementação *in loco* (BRASIL, 2013a). Quanto à sua composição, as CC devem possuir pelo menos três membros da comunidade, com ao menos uma mulher e, preferencialmente, um agente de saúde.

Todas essas instâncias possuem, portanto, competências específicas no processo de implementação do Programa, mas dois momentos são particularmente importantes: a escolha dos municípios a serem beneficiados, o que ocorre por deliberação do CGE, e a definição das comunidades a serem atendidas em cada município, por deliberação do CGM. O que se observa nesses momentos são tomadas de decisão que delimitam os beneficiários das ações do Programa, ou seja, tomadas de decisão que definem, no universo daqueles que se enquadram nos requisitos trazidos nas normativas do APT, quem será efetivamente atendido. Cabe destacar, porém, que não existem procedimentos prévios de cadastramento, candidatura ou avaliação documental, sendo os beneficiários definidos unicamente por deliberação dos comitês gestores.

2.2.2 Tecnologias apoiadas e regras de implementação

As tecnologias implementadas pelo APT se dividem entre aquelas que se destinam ao consumo humano e as que se destinam à produção de alimentos e dessedentação de animais. Todas elas, porém, seguem uma dinâmica única de implementação, dividida em etapas específicas, com escopo definido.

No que se refere às tecnologias utilizadas pelo Programa, o Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa (BRASIL, 2013a), prevê 3 (três) tipos de intervenção¹¹:

- Sistemas coletivos de abastecimento de água: tecnologias que incluem a captação, adução, tratamento (quando necessário), reservação e distribuição de água oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes, para o consumo humano;
- Barreiros ou pequenas barragens: pequenas contenções para captação de água da chuva que visam atender à carência de água para produção agrícola e dessedentação animal;
- Cisternas de consumo: reservatórios para captação de água pluvial destinada ao consumo humano.

Três características diferenciam as tecnologias elencadas. A primeira relaciona-se com sua utilização: os sistemas coletivos de abastecimento de água e as cisternas visam garantir a água para consumo humano, enquanto os barreiros têm a função de atender carências relacionadas à água para produção de alimentos. A segunda as distingue pela abrangência de seu atendimento: enquanto a cisterna é uma tecnologia unifamiliar, os sistemas coletivos de abastecimento de água e os barreiros são tecnologias coletivas, que atendem uma comunidade. A terceira, vincula-se à viabilidade de implementação: cada tecnologia demanda a existência de diferentes características técnicas para sua implantação.

Por outro lado, as normativas do APT estabelecem uma lógica única de implementação para todas as tecnologias apoiadas pelo Programa, a qual se divide em quatro fases: definição de beneficiários; realização de Trabalho Social para diagnóstico social; diagnóstico técnico; e implementação da tecnologia. Com exceção da primeira, as demais fases do processo são executadas diretamente pelo órgão ou instituição responsável pela implementação do APT ou por empresa por esses contratada para tal finalidade.

Na primeira fase, como já descrito, a definição dos beneficiários decorre de tomadas de decisão no âmbito de instâncias participativas e deliberativas criadas nos estados e nos municípios. Em uma primeira rodada de decisões, a instância de âmbito estadual define quais

¹¹ O MDS apoia a instalação de outras tecnologias, como as cisternas de placas de consumo e as cisternas de placas de produção, mas apesar de possuírem características diferentes, possuem as mesmas funções e lógica de implantação das cisternas de polietileno apoiadas pelo MI.

municípios serão beneficiados com os recursos disponíveis, e em uma segunda rodada, instâncias municipais definem as comunidades que serão efetivamente atendidas pelo APT.

Posteriormente, afere-se se as famílias se enquadram no perfil socioeconômico previsto nos critérios de elegibilidade do Programa. Tais critérios são verificados por meio da realização de um diagnóstico social, que identifica se as famílias são moradoras de área rural¹², estão inscritas¹³ no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)¹⁴ e possuem perfil Bolsa Família¹⁵, com exceção para o caso de famílias com aposentados que vivam exclusivamente de renda previdenciária, mesmo possuindo renda per capita familiar acima do perfil Bolsa Família. Tal diagnóstico social é realizado na fase do Trabalho Social, que consiste na mobilização, cadastramento e capacitação das famílias beneficiárias.

A mobilização da comunidade se faz por meio das reuniões do CGM e das CC, com a respectiva sensibilização de representantes da sociedade civil e do poder público municipal. Na reunião do CGM são abordados o contexto que envolveu a criação do APT, a metodologia de execução das ações e as características da tecnologia que será implantada na comunidade, todas temáticas visando capacitar os representantes para a escolha das comunidades a serem beneficiadas. Após a definição das comunidades pelos CGM, inicia-se o processo de cadastramento e capacitação das famílias com o apoio das CC, as quais auxiliam na mobilização e colaboram com a identificação das famílias que atendem aos critérios socioeconômicos do Programa.

O cadastramento das famílias é realizado por meio do preenchimento de um formulário padrão (Anexo B) que possui dados da família, dados da residência, dados socioeconômicos, dados de acesso e uso da água e dados produtivos básicos. Além disso, a equipe do Trabalho Social também realiza o cadastramento das comunidades, por meio de formulário (Anexo C) que levanta dados sobre a localização, a infraestrutura de saneamento e saúde, a dimensão econômica e as características demográficas da localidade. As famílias

¹² Populações residentes fora da sede do município e que não figurem como público das concessionárias urbanas de saneamento e abastecimento de água. (BRASIL, 2013a)

¹³ No caso do beneficiário ainda não estar cadastrado no CadÚnico, deve-se comunicar imediatamente a Prefeitura Municipal para que ela realize o cadastramento, podendo a tecnologia ser instalada mesmo que a Prefeitura Municipal não realize o procedimento.

¹⁴ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza famílias de baixa renda, sendo regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, e outras normas.

¹⁵ É a “razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família”, segundo o Decreto nº 6.135/2007. Atualmente esse valor é de R\$154,00 mensais.

cadastradas participam de oficinas de capacitação em gerenciamento de recursos hídricos (GRH), cujo objetivo é instruir acerca da correta utilização da tecnologia implantada, bem como sobre o uso racional da água. No caso dos SCAA, além da capacitação em GRH, o Trabalho Social capacita as famílias em relação ao modelo de gestão, que consiste na forma de gerenciamento e manutenção da tecnologia¹⁶.

Na terceira fase, que consiste na avaliação técnica de viabilidade da obra, verifica-se a adequação das tecnologias às condições físicas, químicas, hidrológicas, dentre outras, das localidades selecionadas. Por fim, caso o beneficiário atenda a todos os critérios socioeconômicos e de viabilidade técnica previstos pelas normativas do Programa, realiza-se a construção da tecnologia, que se constitui como a quarta e última fase da implementação. Com a conclusão de todo o processo de execução, o benefício é entregue à comunidade (ou à família, de acordo com a tecnologia), que será a responsável pela manutenção e gestão do benefício, o que ocorre formalmente por meio da assinatura do Termo de Recebimento¹⁷ (Anexo D). As informações geradas pelos formulários aplicados durante todo o processo de implantação da tecnologia são lançados em um Sistema Integrado disponibilizado pelo MI, que consolida tanto as informações oriundas do cadastramento e da capacitação, quanto as relativas às obras.

Em Minas Gerais, o APT é implementado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR), antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas (SEDEVAN)¹⁸, por meio do Decreto nº 45.872, de 30 de dezembro de 2011, que instituiu o Programa no estado. No caso dos SCAA, o ajuste entre SEDVAN e MI foi formalizado por meio do convênio 770338-MI/2012, com valor de R\$83,6 milhões, cujo objeto é a implantação, ampliação e/ou recuperação de 600 Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água. Devido às dificuldades de implantação da tecnologia no estado, apenas 4 SCAA foram concluídos até novembro de 2016, o que é consequência de diversas causas, entre elas a necessidade de adaptar o modelo padrão das obras do APT à realidade das

¹⁶ Criar um modelo de gestão consiste em definir os responsáveis pelo funcionamento, manutenção e gestão dos SCAA, bem como a composição das tarifas a serem pagas pelos consumidores.

¹⁷ Formulário em que constam dados da tecnologia e do beneficiário, sua localização exata em coordenadas geográficas e registro fotográfico, facilitando assim futuras fiscalizações.

¹⁸ A área de abrangência da SEDVAN incluía 188 municípios que constituíam a mesma região de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), autarquia vinculada à antiga SEDVAN, atual SEDINOR. Tal área de abrangência engloba os 85 municípios do semiárido mineiro.

comunidades mineiras. Tal adaptação, que culminou no aumento do valor unitário da obra, foi também o motivo da diminuição da meta de 600 para 513 SCAA, o que alterou o total de comunidades por município que poderiam ser priorizadas para receber o benefício. Ocorre que, na tentativa de definir regras claras e detalhadas para evitar desvios de finalidade e facilitar a fiscalização, as normas do Programa dificultaram sobremaneira a adaptação da tecnologia à realidade encontrada nas diferentes comunidades a serem beneficiadas, limitando o atendimento àqueles locais que não cumpriam com um extenso rol de características. Junta-se a isso, o fato do SCAA ser a tecnologia mais complexa do APT, com diversas fases de implantação e necessidade de gestão após a obra concluída.

O próximo capítulo examina as atas de deliberação do CGE-MG e dos CMDRS, com o intuito de verificar a presença de justificativas que evidenciem os critérios utilizados para a definição dos beneficiários dos SCAA. Além disso, analisa o perfil e a margem de discricionariedade dos atores envolvidos nas tomadas de decisão, com base nos aspectos levantados pelas abordagens *Bottom-up* e *Top-Down* e pelo modelo de *Social Construction of Target Populations*. Com isso, pretende-se verificar se os *decision-makers* têm perfil técnico ou político, e se possuem características de atores típicos da implementação, como os *street-level bureaucrats*, ou de formuladores (*policymakers*).

3. A DINÂMICA DE DEFINIÇÃO DO PÚBLICO-ALVO E DOS BENEFICIÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema dos processos decisórios é abordado de forma recorrente pela literatura em duas perspectivas distintas: na fase de formulação, após a produção de alternativas para os problemas inseridos na agenda, em que os *policymakers* definem a alternativa que se consolidará em política pública (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; LINDBLOM, 1979; KINGDON, 1984; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993); e na fase de implementação, quando os *street-level bureaucrats* tomam decisões durante as atividades de execução das políticas públicas (LIPSKY, 1980; HILL; HUPE, 2002; TUMMERS; BEKKERS, 2014).

Assim, enquanto os estudos sobre formulação tratam de decisões tomadas por atores políticos com discricionariedade para definir o desenho das políticas públicas, as análises sobre implementação abordam a atuação de atores técnicos, que possuem discricionariedade limitada para realizarem as atividades de execução da política (FREY, 2000; SOUZA, 2006; TUMMERS; BEKKERS, 2014). Diante disso, destaca-se a lacuna teórica referente aos processos decisórios que possuem características que não se enquadram em apenas uma dessas perspectivas, como as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas públicas.

Nesse contexto, tendo em vista que uma das dimensões de análise do processo decisório se relaciona aos atores envolvidos nas tomadas de decisão, este capítulo analisa o perfil e o grau de discricionariedade dos *decision-makers* responsáveis pela definição dos beneficiários das políticas públicas. Apesar das particularidades a serem levantadas, a análise será realizada a partir de abordagens teóricas relacionadas tanto à fase de formulação (e as decisões de definição de público-alvo), quanto à fase de implementação das políticas públicas (e as decisões de definição de beneficiários). Além disso, será avaliada a existência de justificativas formais para as tomadas de decisão que definiram os municípios e as comunidades beneficiados com a implantação dos SCAA em Minas Gerais, por meio da análise das atas de deliberação dos comitês gestores do APT. Tal avaliação é importante na medida em que permite identificar os atores com maior influência no processo decisório, bem como verificar a eventual existência de justificativas que indiquem os critérios utilizados para as tomadas de decisão.

3.1 Policy Design e a definição do público-alvo

A formulação de políticas públicas abrange a identificação e a elaboração de um conjunto de alternativas para resolver um problema, com a respectiva concepção de seus instrumentos de regulamentação (como sanções, subsídios, proibições, direitos e outros), o que ocorre, segundo Dye (2013), no âmbito das burocracias governamentais, dos escritórios dos grupos de interesse, das salas dos comitês legislativos, das reuniões de comissões especiais e dos *think tanks* (SIDNEY, 2007). A interação entre os atores que atuam nessa dinâmica conduziu Lindblom (1991) à definir a elaboração das políticas públicas como um processo complexo, sem princípio nem fim, e com limites incertos, em que uma rede complexa de forças produz conjuntamente um efeito chamado políticas públicas. Tal rede de forças, exercida pelos grupos de interesse, evidencia as disputas políticas e as relações de poder existentes no processo (FREY, 2000).

É durante a fase de formulação, portanto, que diversos atores interagem para defender seus interesses diante de determinada política pública e influenciar a escolha da alternativa que mais lhes favorece. Cada alternativa de política é acompanhada de um conjunto de regulamentos que fundamentam seu desenho e definem, dentre outros aspectos, sua regra de aplicação, seu público-alvo, seus benefícios e sanções.

Nesse sentido, segundo o modelo de *Social Construction of Target Populations*, desenvolvido por Schneider e Ingram (1997), o desenho de uma política pública é produzido através de um processo histórico dinâmico que envolve a construção social da imagem de públicos-alvo, em meio às relações de poder e às instituições. As autoras ponderam, em análise ao caso do governo norte-americano, que as críticas atuais ao Estado se concentram na capacidade da democracia produzir políticas públicas coerentes com a expectativa da sociedade, por meio das instituições responsáveis por sua elaboração. Assim, sustentam que a questão do desenho das políticas públicas está fortemente ligada à crise atual da democracia.

O argumento central das autoras é que a construção social do público-alvo é um importante, embora negligenciado, fenômeno político, que possui uma poderosa influência sobre a burocracia e sobre os agentes políticos, determinando tanto a formação de agenda, quanto o desenho das políticas públicas (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Tal fenômeno se refere “à caracterização cultural ou imagens populares de pessoas ou grupos cujo

comportamento é influenciado pela política pública” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p.334, *tradução própria*).

O modelo desenvolvido por Schneider e Ingram representa “o avanço mais recente nos estudos sobre formulação de políticas públicas” (SIDNEY, 2007, p.83), em que o *policy design* é analisado enquanto estruturas institucionais com elementos identificáveis, como metas, público-alvo, agentes, ferramentas, regras, motivações e pressupostos.

As metas compreendem “o que se pretende alterar ou obter como resultado da política”; o público-alvo se refere “às pessoas ou grupos cujo comportamento ou capacidade se pretende alterar ou impactar”; agentes são as “estruturas governamentais responsáveis pelo desenvolvimento e entrega da política”; as ferramentas são os “aspectos capazes de induzir o comportamento dos agentes e do público-alvo, como incentivos e sanções”; as regras delimitam os “procedimentos para a execução das ações e incluem definições, padrões e critérios”; as motivações são as “explicações e razões dadas para justificar e legitimar a política”; e os pressupostos são as “premissas implícitas ou explícitas que conectam os elementos e podem ter caráter técnico, comportamental ou normativo” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p.82, *tradução própria*).

Especificamente acerca do público-alvo, as autoras defendem seu papel decisivo para o alcance da efetividade e de todos os objetivos vinculados às políticas públicas. Explicam que o processo de definição do público-alvo é permeado pelos valores atribuídos a pessoas ou grupos, o que pode resultar em formas degeneradas da política, nas quais a construção social das questões e do público-alvo são estrategicamente manipuladas para ganhos políticos. Estes desenhos separam o público-alvo em grupos “merecedores” e “não-merecedores”, legitimando assim a atribuição de subsídios e regulamentos benéficos para os primeiros e negligenciando ou punindo os últimos. Tal divisão abarca a questão do poder de certos grupos em relação às carreiras de líderes políticos, o que gera diferentes padrões e falhas no desenho das políticas, com prejuízos à democracia (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Da convergência entre poder político e construção social, as autoras propõem a estruturação de quatro diferentes tipos de público-alvo, conforme o Quadro 2. Com uma construção social positiva e detentores de forte poder político, o grupo dos “favorecidos” é composto por aqueles que possuem “recursos para influenciar as políticas públicas e ocupam posição de relevância” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p.108, *tradução própria*), como os empresários, a classe média, os militares e os cientistas. O grupo dos “concorrentes” tem

poder político, mas possui construção social negativa, tendo em vista que são considerados “gananciosos e não merecedores dos benefícios” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p.108, *tradução própria*). Este grupo é composto por pessoas ricas, CEOs (*Chief Executive Officer*) e grandes empresas. Os “dependentes” compõem um grupo fraco politicamente, mas construído socialmente de forma positiva, abrangendo crianças, mães, pobres e outros. Por fim, o grupo dos “corrompidos” é fraco politicamente e possui construção social negativa, como os criminosos e as gangues, considerados “perigosos e merecedores de punição” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p.109, *tradução própria*).

Quadro 1 - Construção Social e Forças Políticas - tipos de público-alvo

		Constructions	
		Positive	Negative
Power	Strong	Advantaged The elderly Business Veterans Scientists	Contenders The rich Big unions Minorities Cultural elites Moral majority
	Weak	Dependents Children Mothers Disabled	Deviants Criminals Drug addicts Communists Flag burners Gangs

Fonte: SCHNEIDER; INGRAM, 1993

Assim, a construção social de temas e de público-alvo seria manipulada pelos líderes políticos para criar oportunidades e afastar riscos políticos, já que suas motivações estariam ligadas à produção de políticas capazes de “auxiliar em reeleições e/ou eficazes na resolução de problemas públicos amplamente reconhecidos” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p.335, *tradução própria*). Com isso, para beneficiar grupos específicos e afastar riscos, atores políticos enfatizam as pautas relacionadas a esses grupos, de forma a garantir a relação entre público-alvo e objetivos (SCHNEIDER; INGRAM, 1997; 1993).

Contudo, apesar dos desenhos de políticas públicas serem dominados por interesses de atores políticos, existem contextos em que se sobressaem os perfis científicos e profissionais.

O papel da ciência no desenho das políticas públicas varia de acordo com os riscos e as oportunidades que ela concede a líderes políticos, assim como a posição e a coesão da literatura sobre o tema. Dessa forma, as oportunidades da ciência e de profissionais influenciarem as políticas dependeriam, primeiramente, se os líderes políticos veem o contexto do tema como risco ou oportunidade. Quando existe oportunidade para ganho político, a ciência terá influência somente se os resultados dos estudos científicos forem convergentes com as alternativas de política que criem capital político para os *decision-makers* (SCHNEIDER; INGRAM, 1997; 1993).

Embora permeada por problemas associados ao comportamento racional e privatista de alguns atores políticos, as políticas públicas estão essencialmente ligadas a processos políticos e, ao contrário de conflituosa, sua presença é inerente e necessária ao processo democrático. Em seu estudo sobre o processo de elaboração de políticas públicas, Lindblom (1991) tratou do conflito entre análise (científico-racional) e política na fase de formulação de políticas públicas, sugerindo que os dois aspectos se complementassem na busca da solução dos problemas sociais. Segundo o autor, a elaboração de políticas públicas com base apenas em dados e análises é “inevitavelmente limitada, na medida em que pode conter falhas, ser lenta e onerosa, incapaz de resolver conflitos de interesse e não apresentar legitimidade para definir os problemas que devem ser enfrentados” (Lindblom, 1991, p.30, *tradução própria*).

O público-alvo do Programa Água para Todos, apesar de possuir variações de acordo com a tecnologia utilizada, é baseado em três critérios de elegibilidade: os beneficiários devem ser moradores de zona rural, inscritos no CadÚnico e possuir renda familiar per capita adequada ao perfil Bolsa Família; ter atendimento precário por outra fonte hídrica que comprometa a quantidade e/ou a qualidade adequadas ao consumo humano; e não ser beneficiário de outro programa com a mesma finalidade e com a mesma tecnologia. Por essas características (pessoas pobres da zona rural que possuem problemas de acesso à água), pode-se enquadrar o público-alvo do APT no grupo de “dependentes”, uma vez que não possuem força política, mas expõem uma construção social positiva, enquanto “merecedores” da ação pública.

Apesar de seu nome apontar o objetivo de universalização (Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água), o APT é um programa que, devido a um cenário de limitação orçamentária, não alcança todas as famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa. Além disso, os critérios socioeconômicos estabelecidos como

condicionantes para o benefício, focalizam o público-alvo e limitam o benefício ao grupo de pessoas que, além da restrição de acesso à água, possuem vulnerabilidade econômica. A limitação de recursos é o fator primordial do imperativo da focalização e decorre do reconhecimento da necessidade de se estabelecerem “prioridades de ação em contexto de limites de recursos e pelo entendimento de que é preciso atender de forma dirigida alguns segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema” (FARAH, 2001, p. 127). A focalização funciona, assim, como instrumento de priorização e eficiência do gasto social, além de cumprir papel complementar às políticas universais (KERSTENETZKY, 2005 apud FARIA; FEIJÓ; SILVA, 2007). Segundo Coady, Grosh e Hoddinott (2004) a motivação para a focalização resulta de três fatores:

O objetivo de maximizar a redução da pobreza ou, de forma mais geral, o aumento do bem-estar social; a restrição imposta por um orçamento limitado para redução da pobreza; o custo de oportunidade relacionado ao trade-off entre o número de beneficiários abrangidos pela intervenção e o volume das transferências (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004, p.7, tradução própria).

Os autores destacam que esses fatores implicam em resultados potencialmente maiores quando as transferências de determinado montante de orçamento é direcionado às famílias que mais necessitam do benefício (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004). Com o mesmo objetivo, deve-se ainda evitar os erros de focalização, que ocorrem quando a política beneficia pessoas que não fazem parte do público alvo (vazamento) ou deixa de fora pessoas que pertencem a ele (ineficiência na cobertura) (FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2007).

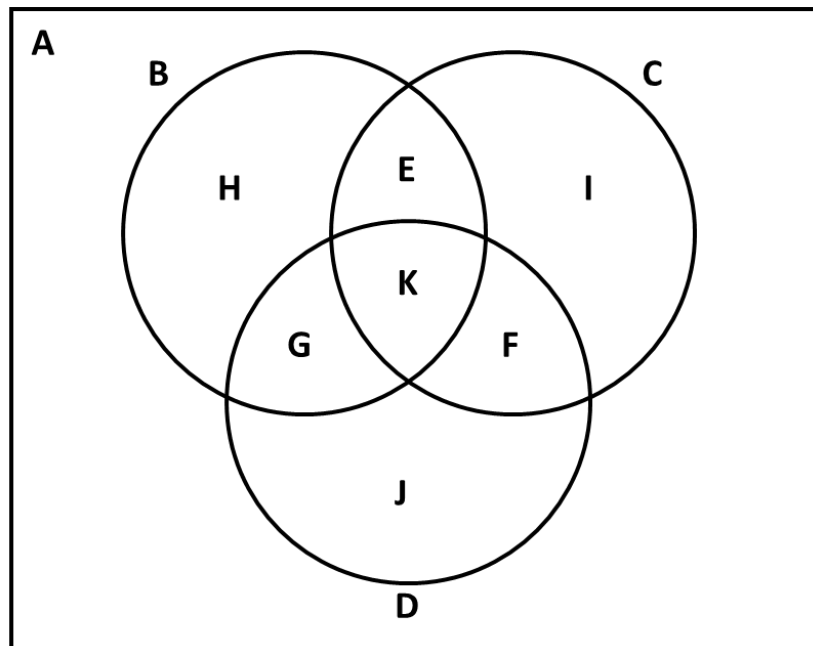
De forma equivalente, pode-se também dizer em desvio quando os critérios de elegibilidade estabelecidos excluem pessoas com necessidades compatíveis com a finalidade da política ou abarquem aqueles que não possuem necessidades correspondentes ao escopo. Em ambos os cenários, a inadequação na definição dos critérios de elegibilidade geram ineficiência no gasto e não alcance dos impactos desejado (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004). Com isso, torna-se crucial a produção de informações necessárias às tomadas de decisão, como a criação de instrumentos, índices, bancos de dados e outras ferramentas que auxiliem na elaboração de diagnósticos e, conseqüentemente, na formulação das políticas públicas (FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2007).

Deve-se ainda levar em consideração que parte dos recursos serão utilizados com os custos da focalização em si, como os custos administrativos necessários às pesquisas e identificação dos beneficiários. Quanto aos métodos utilizados para a definição de público-

alvo, destaca-se o Teste de Renda Não Verificada, que é o modelo utilizado pelo CadÚnico, em que os dados sobre a renda das famílias são coletados por autodeclaração, implicando em menores custos administrativos (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004; FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2007). Acerca desses aspectos, Schneider e Ingram (1993) afirmam que, de forma geral, os critérios de elegibilidade de grupos “dependentes” exigem que os próprios beneficiários se apresentem e comprovem seu enquadramento na política, o que também corrobora para a diminuição dos custos administrativos. No caso do APT, além de utilizar o CadÚnico, o órgão ou a instituição responsável pela implementação do Programa tem que realizar o cadastro das famílias para avaliar se elas se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa.

Outro conceito importante relacionado ao alcance da política é a cobertura dos serviços prestados, entendida como a proporção entre os pertencentes ao público-alvo que recebem os benefícios da política e o universo do público-alvo (COHEN; FRANCO, 1993). Isso significa que a cobertura se relaciona diretamente com o conceito de beneficiários, tendo em vista que avalia a proporção da população pertencente ao público-alvo que foi efetivamente atendida com ações da política. Cohen e Franco (1993) trazem um diagrama de conjuntos (Figura 2) que expõe de maneira didática e visual os diferentes grupos formados a partir da conjugação entre os conceitos de beneficiários e público-alvo.

Figura 3 - Cobertura da política pública



Fonte: COHEN; FRANCO, 1993

- Grupo A: população total;
- Grupo B: população que possui necessidade correspondente ao objetivo da política;
- Grupo C (público-alvo): população que atende aos critérios de elegibilidade da política;
- Grupo D (beneficiários): população que recebe o benefício ofertado pela política;
- Grupo E (ineficiência na cobertura): população pertencente ao público-alvo, que possui necessidade correspondente ao objetivo da política, mas que não recebe o benefício;
- Grupo F (inadequação dos critérios de elegibilidade): população pertencente ao público-alvo, apesar de não possuir necessidade correspondente ao objetivo da política e que recebe o benefício;
- Grupos G e H (inadequação dos critérios de elegibilidade): população não pertencente ao público-alvo, apesar de possuir necessidade correspondente ao objetivo da política;

- Grupo I (ineficiência na cobertura e inadequação dos critérios de elegibilidade): população pertencente ao público-alvo, apesar de não possuir necessidade correspondente ao objetivo da política, e que não recebe o benefício;
- Grupo J (vazamento): população não pertencente ao público-alvo e que não possui necessidade correspondente ao objetivo da política, mas que recebe o benefício;
- Grupo K: população pertencente ao público-alvo, que possui necessidade correspondente ao objetivo da política e que recebe o benefício (COHEN; FRANCO, 1993).

A definição de beneficiário utilizada neste estudo abrange todo o conjunto de pessoas pertencentes à população usuária do projeto (grupo D), independente de pertencerem ao público-alvo, tendo em vista que o objetivo do estudo é analisar as tomadas de decisão que definem o universo de beneficiários das políticas, mesmo que tais decisões apresentem desvio em relação aos critérios de elegibilidade previstos. Isso permitirá, inclusive, identificar a utilização de critérios não-técnicos nas indicações de beneficiários que não se enquadram como público-alvo. Além disso, considerando que não se inclui no escopo deste trabalho valorar se os critérios de elegibilidade estabelecidos abrangem o universo da população com necessidades coerentes com a finalidade da política, parte-se do pressuposto que a população do público-alvo é conjunto semelhante à população com necessidades insatisfeitas. Dessa forma, a análise se restringe a dois parâmetros: público-alvo e beneficiários.

Assim, com base no diagrama de Cohen e Franco (1993), derivam-se três grupos relevantes para o estudo:

- Beneficiários pertencentes ao público-alvo: da interseção entre o conjunto do público-alvo (grupo C) e da população beneficiária (grupo C), tem-se os beneficiários que se enquadram nos critérios de elegibilidade da política (grupos F e K);
- Beneficiários não pertencentes ao público-alvo: subtraindo-se a população do público-alvo beneficiária (grupos F e K) da população total de beneficiários (grupo D), tem-se os beneficiários que não se enquadram nos critérios de elegibilidade da política (grupos G e J);

- Público-alvo não beneficiário: subtraindo-se a população do público-alvo beneficiária (grupos F e K) da população total do público-alvo (grupo C), tem-se a população do público-alvo não beneficiária da política (grupos E e I).

Considerando que “o esclarecimento e o refinamento dos conceitos são tarefas fundamentais na ciência política e os principais pré-requisitos para discussões significativas sobre mensuração de validade” (ADCOCK; COLLIER, 2001, p. 529, *tradução própria*), a literatura aqui apresentada foi utilizada como fundamento para a sistematização dos conceitos adotados neste estudo, como público-alvo e beneficiários das políticas públicas. Além disso, tendo em vista a importância da teoria para o desenvolvimento de explicações adequadas, foram abordados aspectos relevantes do modelo de *Social Construction of Target Populations* acerca dos atores e interesses envolvidos nos processos decisórios relativos à formulação das políticas públicas. Assim, ao tratar do comportamento de atores políticos durante a elaboração das políticas públicas, o modelo traz elementos importantes para a análise das tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas, uma vez que indica os interesses e o perfil dos atores envolvidos nos processos de alocação de recursos e benefícios.

3.2 Tomadas de decisões na fase de implementação: a definição dos beneficiários

A fase de implementação consiste nas atividades de governo orientadas à obtenção dos propósitos e objetivos da política pública definida na etapa de formulação, e cujo principal ator é a burocracia estatal (DYE, 2013; PARADA, 2006). Os estudos sobre implementação emergiram na década de 1970 com uma primeira geração de teóricos (como Derthick; Pressman e Wildavsky; e Bardach) que passaram a dar atenção às pesquisas que indicavam diversos exemplos de falhas na implementação de políticas públicas. Embora não fosse o objetivo desses pesquisadores construir teorias, seus estudos geraram um movimento de criação de diversos modelos teóricos e diferentes hipóteses, o que resultou no surgimento da segunda geração de teóricos de implementação e, conseqüentemente, do histórico debate entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* (PÜLZL; TREIB, 2007).

Os teóricos adeptos da abordagem *top-down* enfatizam a fase de formulação da política e a habilidade dos *policymakers* construírem objetivos inequívocos capazes de conduzir as ações de implementação (PÜLZL; TREIB, 2007). Enquanto a formulação seria uma fase permeada pela atividade política, a implementação estaria inserida na lógica

administrativa para execução das atividades definidas previamente durante a formulação (SILVA; MELO, 2000). O pressuposto da abordagem é que, após a formulação, o processo técnico de implementação ocorreria em conformidade com o estabelecido, tendo em vista que os processos de decisão e execução seriam etapas sequencias distintas e com lógicas diferentes (ELMORE, 1996). Em síntese, a abordagem *top-down* defende que o processo de formulação da política é o fator explicativo do sucesso/fracasso da implementação, motivo pelo qual os formuladores devem elaborar regras claras e inequívocas, controlar e diminuir a discricionariedade dos implementadores (HILL, 2007 apud D'ASCENZI; LIMA, 2013).

Em discordância quanto à influência decisiva e o completo controle que os formuladores possuem sobre todos os fatores que condicionam a implementação, a abordagem *bottom-up* adota a burocracia como variável explicativa e sustenta que a discricionariedade dos implementadores é tanto inevitável, quanto desejável, sendo potencial fonte de inovação (D'ASCENZI; LIMA, 2013; ELMORE, 1996). Além de considerar os burocratas os principais atores na execução da política, concebem a implementação como um processo de negociação em redes de implementadores (PÜLZL; TREIB, 2007).

Um dos principais pontos de inflexão entre as abordagens se trata da discricionariedade na fase de implementação, o que remete à análise dos processos decisórios no âmbito das políticas públicas, na medida em que trata do poder dos agentes públicos tomarem decisões entre diferentes possibilidades de ação ou não-ação (DAVIS, 1969 apud TUMMERS; BEKKERS, 2014). A perspectiva *top-down* compreende a discricionariedade como um problema que compromete a efetividade e a legitimidade da política, na medida em que possibilita aos burocratas se guiarem para alcançar objetivos próprios. Por outro lado, os teóricos *bottom-up* defendem que a discricionariedade é inevitável durante a execução de normas gerais em situações específicas, e que a utilização de mecanismos de controle é uma forma de garantir apoio democrático e efetividade à política (TUMMERS; BEKKERS, 2014).

A origem da questão remonta ao conceito de burocracia descrito por Max Weber, para quem os agentes burocráticos seriam engrenagens impessoais com domínio das regras formais sem margem de discricionariedade, submetidos a um processo gradual e contínuo de racionalização das organizações (PIRES, 2009). Porém, os avanços nos estudos sobre o tema conduziram à conclusão do caráter inevitável e indispensável da discricionariedade, como se pode observar no trabalho de Lipsky (2010) sobre os burocratas de nível de rua. Os estudos do autor sobre implementação evidenciaram que, na maioria dos casos, os *street-level*

bureaucrats dispõem de tempo e informação limitados para tomar decisões durante a execução de suas atividades, além de terem que adequar as regras gerais previamente determinadas à realidade específica das situações em que estão envolvidos, motivos pelos quais certo nível de autonomia seria desejável e inevitável (LIPSKY, 2010; TUMMERS; BEKKERS, 2014).

Uma das particularidades da análise proposta neste trabalho se relaciona ao perfil dos *decision-makers* que definem os beneficiários das políticas públicas, tendo em vista que, apesar de atuarem na fase de implementação, tomam decisões estratégicas sobre a alocação de recursos e benefícios da política, da mesma forma que fazem os *policymakers* durante a definição do público-alvo das ações. Assim, os *decision-makers* que definem os beneficiários das políticas públicas se subordinam às regras elaboradas pelos *policymakers* na fase de formulação, ao mesmo tempo em que são responsáveis por decisões relacionadas à destinação dos benefícios da política.

Em reunião realizada em 24 de setembro de 2012, o CGE-MG definiu os 85 municípios beneficiários dos recursos do convênio firmado junto ao MI, cujo objeto envolvia a implantação, ampliação e/ou recuperação de Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água. No entanto, apesar do comitê ser a instância competente para tomar a decisão de definição dos municípios beneficiários, a redação da ata expõe que a proposta de beneficiários foi apresentada pelo representante da SEDVAN e ratificada por unanimidade dos presentes, sem alterações ou contrapropostas. Tal fato é relevante pois evidencia a importância do Secretário de Estado da SEDVAN no processo decisório, tendo em vista que, mesmo o CGE-MG sendo um comitê composto por diversos atores com diferentes interesses e forças, a ata não menciona qualquer questionamento ou oposição em relação à proposta de beneficiários apresentada por esse ator. Cabe destacar que estavam presentes na reunião todos os 11 representantes do governo, mas apenas 4 dos 11 representantes da sociedade civil que compunham o Comitê.

Outro aspecto importante da análise seria a avaliação das justificativas da escolha dos municípios beneficiários, no entanto, não constam em ata as motivações ou os critérios utilizados para a definição dos 85 municípios priorizados entre os 188 municípios pertencentes à área de atuação da SEDVAN. Também não foi possível identificar nas atas qualquer menção à aprovação, pelo CGN, da lista de municípios beneficiários. De qualquer forma, tendo em vista que a deliberação não sofreu alterações, pode-se concluir que, caso o

CGN tenha analisado a proposta de beneficiários, a deliberação do comitê estadual foi mantida.

Além disso, ressalta-se o fato da SEDVAN, mesmo sem expertise na implantação de SCAA, ter sido o órgão público gestor dos recursos federais oriundos do APT, o que implicou na necessária participação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) como interveniente executora do convênio de repasse de recursos entre o MI e a SEDVAN. A COPASA assumiu a responsabilidade de grande parte da execução e acompanhamento da implantação da tecnologia em Minas Gerais, desde o início do processo, e se consolidou como principal ator da implementação, tanto na execução direta de ações quanto na gestão das empresas contratadas. Tal fato é importante por explicitar que a SEDVAN, apesar de possuir o orçamento para execução dos SCAA, não se configura como principal implementadora do APT, mas sim como órgão maximizador de recursos e com forte influência nas tomadas de decisão relativas à definição de beneficiários.

Nesse contexto, destaca-se a determinante força de um ator estratégico sobre a tomada de decisão do CGE-MG: o Secretário de Estado da SEDVAN. Os fatos acima descritos evidenciam que o Secretário da pasta é o principal *decision-maker* do processo decisório em que são definidos os município beneficiários dos SCAA, possuindo perfil político e características semelhantes aos atores envolvidos na formulação das políticas públicas (*policymakers*). Assim, apesar de tomar decisões no âmbito da implementação do APT, o principal ator do CGE-MG não se caracteriza como *street-level bureaucrat*.

Deputado estadual desde 1994, Gilberto Wagner Martins Pereira Antunes (Gil Pereira) foi o dirigente máximo da SEDVAN entre os anos de 2011 e 2014, após sua reeleição pelo Partido Progressista (PP) em 2010, com mais de 95 mil votos, sendo o 7º deputado estadual mais bem votado em Minas Gerais naquele ano. Em 2014 foi novamente reeleito, com mais de 104 mil votos, sendo o 4º deputado estadual mais bem votado naquelas eleições. Foi durante a gestão de Gil Pereira que a SEDVAN formalizou os convênios junto ao governo federal para implementar o Programa Água para Todos em Minas Gerais.

A literatura explica que os dirigentes públicos de natureza política ou burocratas de alto escalão, como os ministros e secretários de estado (D'ARAÚJO, 2009), são decisores com competência para formular políticas (*policymakers*), que reúnem tanto as características de gestão dos burocratas, quanto os objetivos políticos da agenda de governo (LOUREIRO *et al*, 1998 apud CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015). Os estudos de Aberbach,

Rockman e Putnam (1981 *apud* LOTTA, 2012) apontam um crescente hibridismo entre a política e a burocracia, marcado tanto pela burocratização da política, quanto pela politização da burocracia, cenário em que decisões políticas passaram a considerar aspectos técnicos, assim como a burocracia passou a articular interesses e promover negociações e acordos em busca de consensos. Nesse sentido, as democracias contemporâneas contam com a emergência de *policymakers* que “ampliam a qualidade de suas decisões na medida em que aliam competência técnica com habilidades ou virtudes políticas, tais como capacidade de negociação e articulação de interesses” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.8). Além disso, apesar dos atores políticos agirem racionalmente e de forma estratégica em busca de votos, as alternativas de ação percebidas por eles são moldadas socialmente e restringidas pela estrutura institucional posta (HALL; TAYLOR, 2003). Abrúcio e Loureiro (2005) ainda ressaltam que:

Os políticos no mundo atual têm de tomar posições e decidir sobre temas e assuntos técnicos cada vez mais especializados. Por isso, devem conhecê-los com relativa profundidade, sob pena de não responder devidamente às demandas da população e, conseqüentemente, perder seus eleitores (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.8).

Em seus estudos sobre a relação entre o sistema eleitoral brasileiro e o comportamento político estratégico de parlamentares, Ames (1995) argumenta que a representação proporcional de lista aberta adotada pelo Brasil eleva consideravelmente o peso da figura do candidato no resultado final das eleições, conduzindo-os a selecionar parte do eleitorado para focar suas campanhas e estratégias. No caso brasileiro, isso se relaciona a angariar votos num conjunto limitado de municípios (AMES, 2003), onde ser um líder local ou estabelecer acordos com patronos clientelistas locais pode ser decisivo na obtenção dos votos necessários para vencer uma eleição. Como consequência, a grande maioria dos deputados estaduais e federais opta por direcionar benefícios geograficamente delimitados como forma de assegurar sua base eleitoral. Segundo Lowi (1964), diante de sistemas decisórios fragmentados, a demanda por serviços públicos é elevada e geograficamente identificável, levando os parlamentares a incentivar a adoção de políticas públicas localistas e programas *pork*, que podem ser facilmente atribuídos ao seu nome. O termo *pork barrel* se refere à alocação de benefícios oriundos de políticas públicas em uma região geográfica específica, que permita ao ator político ser reconhecido como o responsável pelo direcionamento dos benefícios entregues aos eleitores (ARAÚJO; FREITAS, 2016).

As emendas parlamentares se constituem como principal mecanismo utilizado por parlamentares para alocar benefícios em localidades específicas. Porém, existem outras formas desses atores acessarem o orçamento público e participarem das tomadas de decisão relativas às políticas públicas, como a ocupação de cargos no Poder Executivo. Em regra, a nomeação para cargos com poder de agenda ocorre por meio dos partidos políticos, tendo em vista que a dinâmica das casas legislativas prejudica a atuação individual de parlamentares e fortalece o papel dos partidos enquanto condutor aos cargos de maior poder (COX, 2006). Ignazi (2014) explica que o partido contemporâneo tem se tornado cada vez mais dependente do Estado (state-centered party), passando a ocupar posições no governo de diversas formas, como a ocupação de cargos da alta administração e cargos ordinários da estrutura burocrática do estado. Assim, a busca por cargos está ligada, em grande medida, à busca por recursos financeiros, tendo em vista que ocupar cargos no governo significa ter acesso à grande volume de recursos e a possibilidade de definir diretrizes de políticas públicas.

Além disso, na lógica do presidencialismo de coalizão brasileiro, o Executivo foi capaz de conciliar as demandas de sua coalizão, reduzindo a “perda de sua agenda” por meio da alocação de pastas do governo no jogo da política de coalizão (MELO, 2005). Mas não só a divisão de cargos corrobora para a consolidação da coalizão, tendo em vista que os governos também utilizam de “alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas, e de acordos sobre algumas políticas públicas” como recursos centrais para tal finalidade (LOPEZ, 2015, p.17). Figueiredo e Limongi (2008) sustentam que:

Qualquer que seja o modelo que se assuma do processo decisório no interior de uma coalizão, seja o modelo de Laver & Shepsle (em que ministros são quase ditadores em suas respectivas jurisdições), seja o modelo de decisões colegiadas, de alguma forma os partidos membros da coalizão participam da elaboração dessa agenda. Quando um partido ‘entra’ para o governo, cuja manifestação é dada pela pasta ministerial que passa a ocupar, não está apenas recebendo os benefícios e bônus dos cargos que distribui. Ser parte do governo implica responsabilidade por dirigir a política pública na área sob seu controle. Essa responsabilidade se estende ao Legislativo e não se resume a votar favoravelmente a uma agenda que lhe é imposta exogenamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 88).

Em Minas Gerais, nas eleições de 2010, o governador eleito¹⁹ pertencia a uma coligação de 12 partidos, dentre eles o PP, legenda do deputado estadual que assumiu o cargo

¹⁹ Nas eleições de 2010, Antonio Augusto Junho Anastasia foi eleito governador do estado de Minas Gerais, pelo PSDB, com 6.275.520 votos (votação nominal), segundo dados do TSE. A coligação vencedora era composta pelos seguintes partidos: PP / PDT / PTB / PSL / PSC / PR / PPS / DEM / PSDC / PMN / PSB / PSDB.

de Secretário de Estado da SEDVAN em 2011. Conforme aponta a literatura levantada, a exercício da função de Secretário de Estado por um parlamentar possibilita tanto a implementação de programas pork direcionados aos interesses desse ator político, quanto a elaboração de políticas alinhadas aos interesses partidários da base do governo. Junto a isso, destaca-se a ampla margem de discricionariedade relativa às deliberações do CGE-MG, o que possibilita o comportamento político estratégico dos atores envolvidos na definição dos municípios beneficiários. Tal discricionariedade, cabe destacar, origina-se do fato de todos os 188 municípios da área de abrangência da SEDVAN possuírem características semelhantes e população pertencente ao público-alvo do APT. Dessa forma, tendo em vista que qualquer um dos municípios era elegível para receber o benefício e que a viabilidade das obras é somente possível de ser averiguada no âmbito das comunidades, a deliberação nessa instância contava com ampla discricionariedade.

Em contrapartida, as escolhas realizadas pelos CGM se subordinam a diversas restrições, tendo em vista que as comunidades, enquanto destinatárias finais do benefício, devem atender aos critérios de elegibilidade e às condições de viabilidade técnica da obra, se adequando a todas as regras de implementação do Programa. Assim, ao contrário das deliberações do CGE-MG, os CMDRS dispunham de discricionariedade limitada para definir as comunidades beneficiárias.

Dois fatores são especialmente relevantes para a análise das 85 atas de deliberação dos CMDRS: a indicação prévia de comunidades suplentes e a diversidade de atores que compõem o conselho. O primeiro fator se relaciona ao fato da viabilidade da construção dos SCAA somente ser averiguada após a realização das visitas técnicas *in loco*, do Trabalho Social e da perfuração dos poços tubulares pelos implementadores (COPASA e SEDVAN). Assim, as comunidades indicadas em ata que não se enquadravam nas condições para o recebimento do benefício, tornavam-se inabilitadas e substituídas por nova indicação do CMDRS. Com isso, para evitar a necessidade de realizar nova reunião dos conselhos para cada caso de rejeição, os CMDRS foram instruídos pela SEDVAN a indicarem, na própria ata de deliberação dos beneficiários, comunidades suplentes às priorizadas. Tal fato evidencia que as definições dos CMDRS podem ser vetadas nos casos em que não se adequem às regras definidas pelo Programa, o que explicita a discricionariedade limitada que essa instância possui. Ainda assim, muitos são os atores e os interesses que permeiam esses conselhos e influenciam suas deliberações, motivo pelo qual o CMDRS, além de se constituir como um ator importante na dinâmica de implementação do APT, também se trata de arena onde

diversos interesses se manifestam por meio de seus membros. Em geral, a composição dos conselhos possui representantes do governo municipal, do governo estadual, de cooperativas de pequenos produtores rurais e de organizações dos agricultores familiares.

Em relação à existência de justificativas nas atas dos CMDRS que explicitem as tomadas de decisão dessas instâncias, a análise evidenciou que a grande maioria das atas apenas elenca as comunidades priorizadas, mas não menciona a motivação da escolha. Por outro lado, foram identificadas cinco atas que citam os critérios ou as motivações para a definição das comunidades, conforme elencado abaixo.

- Trecho da ata do CMDRS do município de Águas Vermelhas, que destinou todos os cinco SCAA alocados no município para uma única comunidade:

(...) a comunidade de Abacaxi, situação às margens da Rodovia BR 116, devido a grande dificuldade de acesso à água tratada para consumo humano, encontra-se em grande dificuldade agravado pelo longo período de estiagem na região, além de que a Situação de Emergência Municipal impossibilita um melhor atendimento e desde longos anos sente dificuldades para minimizar o sofrimento desta comunidade. Diante disso e em função da localização geográfica desta comunidade ser em confluência principalmente entre os municípios de Águas Vermelhas e Divisa Alegre, estes municípios acharam por bem, através dos CMDRS locais, propor ao IDENE a unificação destas propostas, onde se vê que a única solução encontrada para a região ao período de longos anos é a contemplação do Programa Água para Todos para esta comunidade. Em função do exposto o CMDRS de Águas Vermelhas destinou todos os cinco Sistemas Simplificados disponíveis para o município e o CMDRS do município de Divisa Alegre destinou dois Sistemas Simplificados para a proposta apresentada. Sendo conhecedores dos critérios normativos do Programa Água para Todos, temos consciência que estamos propondo uma ação de política pública justa e necessária de água potável contrária aos normativos citados (CMDRS, 2013a).

- Trecho da ata do CMDRS do município de Chapada do Norte, que justifica a escolha com base nos problemas ocasionados pela seca naquelas localidades:

Depois de um longo tempo de debate, os membros escolheram as comunidades listadas em anexo para serem contempladas com as ações do programa, levando em consideração os graves problemas ocasionados pelas secas nessas comunidades (CMDRS, 2012a).

- Trecho da ata do CMDRS do município de Comercinho, que estabeleceu dois critérios para realizar a priorização das comunidades:

(...) em seguida, foram estabelecidos os critérios a serem adotados para seleção das mesmas, primeiro comunidades com maior número de famílias sem abastecimento

de água, segundo, associações que estejam adimplentes com obrigações e legalidades, terceiro comunidade com índice de insegurança alimentar, após foram apresentadas as comunidades e em seguida, feito avaliação observado os critérios pré-estabelecidos, sendo escolhidas as seguintes comunidades (CMDRS, 2013b).

- Trecho da ata do CMDRS do município de Janaúba, que utilizou como critério a condição do abastecimento de água nas comunidades:

A compreensão daqueles que mais necessitam, que não possuem água de forma alguma, foi critério de priorização para adequação dos poços artesianos (CMDRS, 2012b).

- Trecho da ata do CMDRS do município de Medina, que considerou a demanda pelo abastecimento de água e o número de famílias das comunidades:

(...) o Conselho chegou em consenso e definiu as comunidades prioritárias levando em consideração a maior necessidade de acesso à água e o maior número de famílias a serem atendidas (CMDRS, 2013c).

Outro ponto de destaque em relação ao conteúdo das atas se refere à importância dos técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater-MG) nas reuniões de definição das comunidades. As atas indicam que estes membros dos CMDRS, junto aos representantes da SEDVAN e da COPASA, eram os responsáveis por esclarecer as características da tecnologia e as regras de implantação do APT. Além disso, contribuíram, em muitos casos, com relatos sobre a situação do abastecimento de água nas comunidades rurais dos municípios. Ressalta-se que quase todos os CMDRS possuem um representante da Emater-MG em sua composição, sendo este um ator técnico da burocracia do estado, um típico *street-level bureaucrat*, assim como a maioria dos membros representantes dos governos estadual e municipal.

Assim, a análise da composição e das atas das instâncias deliberativas do APT evidenciou o perfil político do principal ator do CGE-MG e o perfil técnico de grande parte dos membros dos CMDRS. Diante disso, considerando os diferentes perfis dos atores envolvidos nas duas etapas de deliberação, o fundamento teórico das análises perpassa por duas perspectivas distintas: o modelo de *Social Construction of Target Populations*, relativo aos atores políticos que atuam na formulação das políticas, e a abordagem *bottom-up*, que trata dos atores técnicos inseridos no contexto da implementação.

Em relação à definição dos municípios beneficiários pelo CGE-MG, verificou-se o perfil político do principal ator envolvido no processo e a ampla margem de discricionariedade das decisões, características também encontradas pelo modelo de *Social Construction of Target Populations* nas decisões tomadas pelos *policymakers* durante a elaboração das políticas públicas. Já em relação à definição das comunidades beneficiárias pelos CMDRS, as análises indicam que a maioria dos atores do conselho têm perfil técnico e que suas decisões possuem discricionariedade limitada, no mesmo sentido dos estudos desenvolvidos pela abordagem *bottom-up* acerca das decisões tomadas pelos *street-level bureaucrats*, durante a fase de implementação das políticas.

Assim, tendo em vista que a análise das atas dos comitês contribuiu para a avaliação do perfil e do grau de discricionariedade dos atores, mas não é conclusiva acerca dos critérios que guiaram as definições dos beneficiários do APT, o próximo capítulo tem como objetivo verificar os critérios técnicos e não-técnicos capazes de explicar as tomadas de decisão dessas instâncias deliberativas.

4. OS CRITÉRIOS QUE DETERMINAM A TOMADA DE DECISÃO

Uma das dimensões de análise propostas neste estudo se refere aos critérios utilizados na definição dos beneficiários das políticas públicas. Diante disso, este capítulo analisa as decisões tomadas no âmbito das instâncias estadual e municipais de deliberação do APT, com o intuito de verificar os critérios utilizados na definição dos municípios e das comunidades beneficiários dos SCAA, em Minas Gerais. Tendo em vista que tais definições ocorrem em duas etapas distintas de deliberação, com dinâmicas e atores específicos, a análise de cada uma dessas etapas será realizada de maneira específica.

Em relação à definição dos municípios beneficiários, tendo em vista o perfil político do principal ator do CGE-MG, serão analisados os critérios técnicos (critérios de elegibilidade do público-alvo e condições necessárias para implantação da tecnologia) e não-técnicos (fatores político-partidários) que podem ter sido utilizados na tomada de decisão. Isso decorre do argumento trazido pelo modelo de *Social Construction of Target Populations* de que os atores políticos que atuam nos processos decisórios das políticas públicas buscam garantir benefícios àqueles que lhes oferecem maiores ganhos políticos (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; 1997), o que envolve a destinação de recursos para grupos capazes de auxiliar na reeleição destes atores, ou para grupos diretamente relacionados com os objetivos da política (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; 1997). Assim, para realizar a análise proposta, será utilizada a técnica de regressão logística com variáveis explicativas relacionadas a ambos os critérios técnicos e não-técnicos.

Já em relação à definição das comunidades beneficiárias, levando em conta o perfil técnico e a discricionariedade limitada dos membros dos CMDRS, serão avaliados os resultados das análises de viabilidade técnica realizadas nas comunidades indicadas pelos conselhos. Assim, tendo em vista que, conforme previsto pela abordagem *bottom-up*, os atores que atuam na implementação das políticas têm perfil técnico, dispõem de discricionariedade limitada e suas decisões se vinculam às regras estabelecidas pelos formuladores da política, a análise será realizada a partir do mecanismo de controle das decisões dos CMDRS, ou seja, a partir das análises de viabilidade técnica de suas indicações.

4.1 A definição dos municípios beneficiários

O CGE-MG é a instância responsável pela definição dos municípios beneficiários do APT em Minas Gerais, e apesar de ser composto por diversos membros, representantes do governo estadual e da sociedade civil, o Secretário de Estado de SEDVAN é o ator com maior influência sobre as deliberações do comitê. Assim, tendo em vista o perfil político desse ator e os aspectos previstos pelo modelo de *Social Construction of Target Populations*, será utilizada a técnica de regressão logística para conjugar critérios técnicos e político-partidários e observar seus efeitos sobre a tomada de decisão. Além das variáveis relacionadas aos critérios que se pretende analisar, serão utilizados, para fins de controle, o Coeficiente de Gini e a renda *per capita*, ambos obtidos no Censo Demográfico do Brasil de 2010.

A análise será realizada em três etapas: primeiramente, serão apresentados os critérios técnicos a serem utilizados no modelo, a fonte dos dados utilizados para a construção das variáveis explicativas e a análise preliminar dos dados; o segundo tópico trata dos critérios não-técnicos, e segue a mesma lógica de conteúdo do item anterior. Por fim, será aplicada a técnica da regressão logística e analisados os resultados conclusivos do estudo.

4.1.1 Critérios técnicos: o público-alvo e a viabilidade da obra

Cada tecnologia apoiada pelo APT possui características específicas relacionadas aos critérios técnicos necessários à viabilidade de sua execução, e sendo os SCAA a tecnologia com maior complexidade de construção e gestão, diversas são as particularidades de sua implantação. Assim, para identificar os critérios técnicos que podem ter sido utilizados na definição dos beneficiários dos SCAA, imprescindível se faz ter clareza dos critérios de elegibilidade e das condições de viabilidade técnica específicos da tecnologia.

Inicialmente, cabe destacar que o modelo padrão concebido pelo APT se baseia na implantação de SCAA que adotam a captação de água subterrânea, realizada por meio da perfuração de poços tubulares profundos, tendo em vista as seguintes vantagens comparativas: menor custo de implantação e de operação, maior facilidade de operação e utilização de tecnologias de tratamento de água simplificadas, como o clorador de pastilhas (pode ser necessário ainda adotar filtro redutor de ferro e manganês e abrandador). Assim, a captação superficial de água é adotada somente nos casos em que não for viável tecnicamente a implantação do poço tubular profundo, tendo em vista as seguintes razões: maior custo de

implantação e operação, maior dificuldade de operação, tecnologias de tratamento de água mais complexas (filtro lento ou estação de tratamento compacta) e variação na qualidade da água proveniente do manancial de acordo com as chuvas.

Dessa forma, a disponibilidade de água subterrânea e sua qualidade influenciam sobremaneira o sucesso da implantação da tecnologia, tendo em vista que a utilização de captação superficial é realizada em casos específicos e se trata de exceção. Em regra, quando um poço tubular não apresenta vazão suficiente para atender a comunidade beneficiária ou o teste de qualidade da água indica a inviabilidade de utilização daquele manancial, realiza-se nova tentativa de perfuração em outro local próximo à comunidade, o que implica em altos gastos financeiros para viabilizar a construção da tecnologia ou mesmo a inviabilidade da implantação.

Veja-se o exemplo da indicação de um município que possua baixa disponibilidade de água subterrânea. A menor probabilidade de encontrar água subterrânea tem como consequência inerente a maior probabilidade de perfurar poços tubulares com vazão nula ou insuficiente, o que conduz à necessidade de perfuração de outros poços tubulares (até que algum deles dê vazão suficiente para o abastecimento da comunidade) ou de utilização de fonte alternativa de captação de água superficial, caso seja viável. Com isso, aumenta-se o valor da despesa gerada para a implantação de uma unidade de SCAA, o que decorre tanto da necessidade de perfuração de novos poços tubulares, quanto dos custos acrescidos para execução do modelo de captação superficial. Tal fato implica na diminuição do recurso total disponível para a implantação dos SCAA e, conseqüentemente, na diminuição da quantidade de comunidades que serão beneficiadas.

Em relação aos critérios socioeconômicos, o público-alvo do APT restringe-se às famílias moradoras da zona rural com perfil Bolsa Família e que possuam atendimento precário por outra fonte hídrica que comprometa a quantidade e a qualidade necessárias ao consumo humano. Além disso, e por decorrência, para que a família seja elegível ao benefício, não pode ter sido atendida por outro programa com a mesma finalidade do Água para Todos, com a mesma tecnologia. No caso específico dos SCAA, além desses requisitos, é necessário que a comunidade beneficiada seja composta por, ao menos, 40% de famílias com Perfil Bolsa Família, sendo que todas as famílias beneficiadas devem ter perfil compatível para serem inscritas no CadÚnico.

Diante disso, em relação aos critérios técnicos utilizados na definição dos municípios beneficiários, serão avaliados em cada um dos 188 municípios da área de abrangência da SEDVAN:

- (i) A disponibilidade natural de água subterrânea no município, o que se relaciona a maior ou menor probabilidade dos poços tubulares apresentarem vazão suficiente para atender as comunidades;
- (ii) A potencialidade de contaminação de aquíferos, o que se relaciona a maior ou menor probabilidade dos poços tubulares apresentarem água com qualidade adequada ao consumo humano;
- (iii) A proporção da população que reside em domicílios sem água encanada, tendo em vista que se trata de critério de elegibilidade do APT.
- (iv) A proporção de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, também considerando os critérios de elegibilidade do APT.

Apesar do público-alvo também estabelecer que os beneficiários do Programa devem ser famílias da zona rural, este aspecto não foi considerado na análise pela imprecisão conceitual do termo e pela definição específica adotada pelas normas do APT. Segundo o Manual Operacional do Programa, são consideradas residentes da zona rural as “populações residentes fora da sede do município e que não figurem como público das concessionárias urbanas de saneamento e abastecimento de água” (BRASIL, 2013a, p. 16).

4.1.1.1 Disponibilidade natural de água subterrânea

A Disponibilidade Natural de Água Subterrânea e a Potencialidade de Contaminação de Aquíferos são indicadores disponíveis para consulta pública por meio do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG), coordenado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), que consiste em um diagnóstico composto por indicadores relacionados à vulnerabilidade ambiental e à potencialidade social no território mineiro. O objetivo da ferramenta, composta por uma ampla base de dados, é apoiar o planejamento e a elaboração de políticas públicas, orientando os investimentos governamentais segundo as peculiaridades regionais (SCOLFORO *et al*, 2008).

Conforme a metodologia do ZEE-MG, as variáveis que servem de base para o cálculo dos indicadores foram classificadas em cinco categorias diferentes de vulnerabilidade natural (baixa, muito baixa, média, alta e muito alta), as quais podem estar conjuntamente presentes em um mesmo município. Dessa forma, foi considerada, para cada município, a categoria de vulnerabilidade natural predominante em seu território.

O indicador Disponibilidade Natural de Água Subterrânea adotado pelo ZEE-MG se baseia na variável volume de água explorável, que se refere à quantidade máxima de água possível de ser explorada de um aquífero sem riscos de prejuízo ao manancial (MELLO *et al*, 2008). Os diferentes níveis de disponibilidade hídrica subterrânea foram classificados pelo ZEE-MG nas cinco categorias de vulnerabilidade natural constantes na Tabela 3:

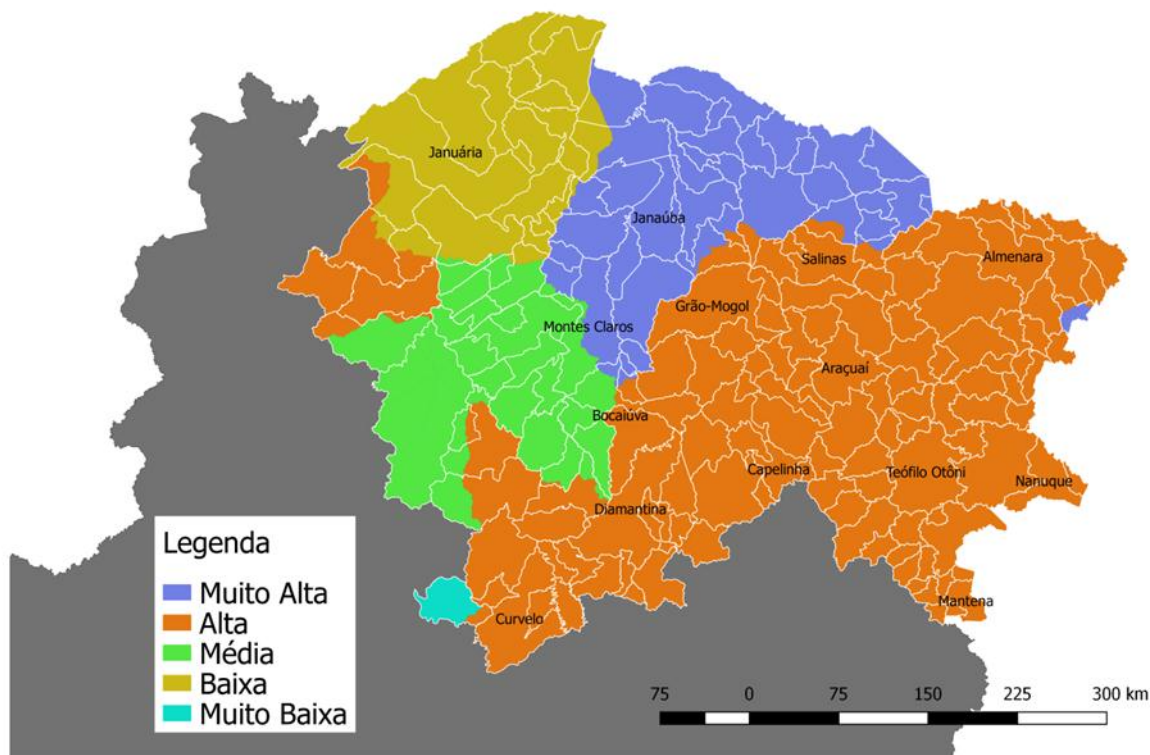
Tabela 3 - Lâmina de restituição da reserva renovável, lâmina explorável e nível correspondente de vulnerabilidade natural associada à água subterrânea

Vulnerabilidade natural	Lâmina de Restituição (mm/ano)	Lâmina Explorável (mm/ano)
Muito Alta	< 220	< 55
Alta	220 – 250	55 - 62,5
Média	250 – 280	62,5 - 70
Baixa	280 – 310	70 - 77,5
Muito Baixa	> 310	> 77,5

Fonte: MELO *et al*, 2008.

Aplicando-se as cinco categorias de vulnerabilidade natural para os 188 municípios pertencentes à área de abrangência da SEDVAN, tem-se a distribuição geográfica abaixo apresentada:

Figura 4 - Vulnerabilidade natural, relativa à disponibilidade natural de água subterrânea, nos municípios da área de abrangência da SEDVAN



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG.

Conforme demonstra o mapa acima, grande parte do território abrangido pelos municípios da SEDVAN possui vulnerabilidade natural alta, o que significa uma disponibilidade natural de água subterrânea baixa. Nas regiões do Vale do Jequitinhonha e do Alto São Francisco, a baixa disponibilidade de água subterrânea se deve ao predomínio do Sistema Gnáissico-Granítico, enquanto na região ao norte do estado verifica-se tanto a existência de aquíferos com alta vulnerabilidade, especialmente xistoso e rochas detríticas, quanto áreas com maior capacidade produtiva, onde predominam os Sistemas Pelítico-carbonático, Arenítico e Aluvial (MELLO *et al*, 2008).

Quando analisado o enquadramento dos 85 municípios indicados pelo CGE-MG como beneficiários dos SCAA, o que se observa é uma predominância de municípios localizados em regiões com vulnerabilidade natural alta (41 municípios ou 48,2% do total de beneficiários) e muito alta (31 municípios ou 36,5% do total de beneficiários), em

contraposição à indicação de nenhum dos 18 municípios localizados em região de média vulnerabilidade.

Tabela 4 - Quantidade de municípios beneficiários, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador disponibilidade natural de água subterrânea

Vulnerabilidade natural	Quantidade de municípios (SEDEVAN)	Quantidade de municípios (Beneficiários)	Municípios beneficiários/ Total de beneficiários
Muito Alta	35	31	36,5%
Alta	117	41	48,2%
Média	18	0	0,0%
Baixa	17	13	15,3%
Muito Baixa	1	0	0,0%
Total	188	85	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG.

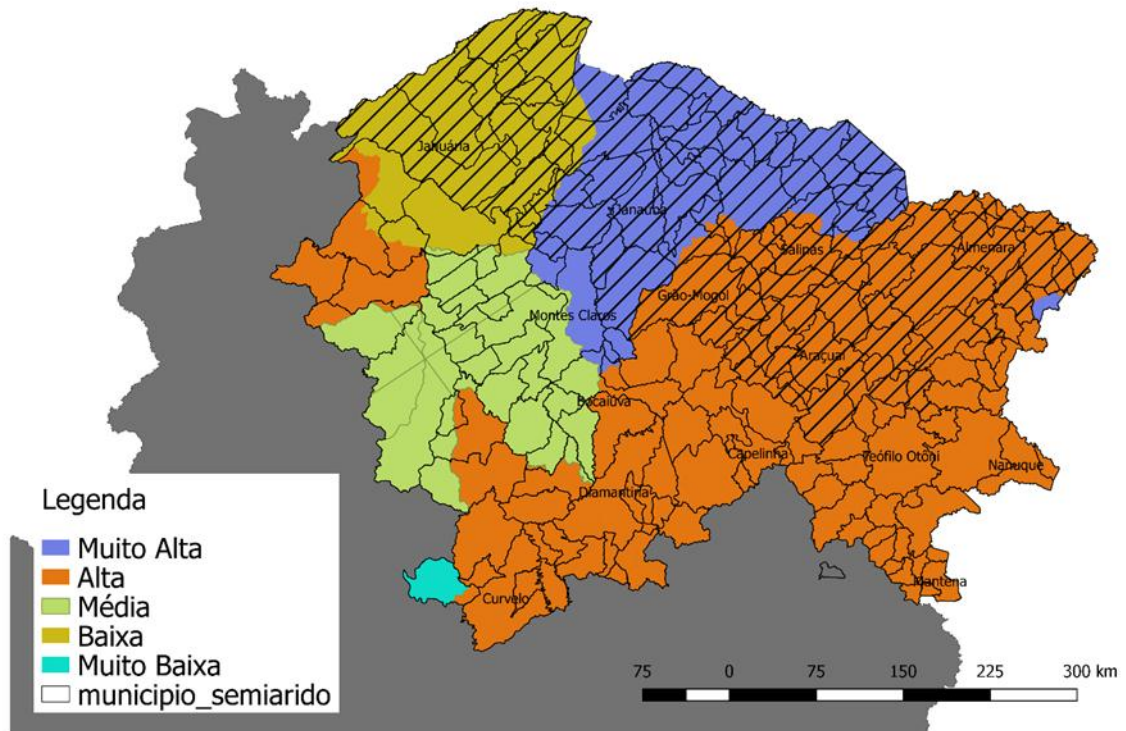
Adotando-se para a análise a quantidade de SCAA destinados aos municípios beneficiários, por categoria de vulnerabilidade natural, tem-se que 85,1% da meta inicial de 600 SCAA foram destinados, por decisão do CGE-MG, a municípios localizados em regiões com vulnerabilidade natural alta ou muito alta, ou seja, regiões com disponibilidade de água subterrânea baixa ou muito baixa, conforme tabela e mapa abaixo.

Tabela 5 - Quantidade de SCAA, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador disponibilidade natural de água subterrânea

Vulnerabilidade natural	Quantidade de SCAA	Quantidade de SCAA / Total de SCAA
Muito Alta	227	37,8%
Alta	284	47,3%
Média	0	0,0%
Baixa	89	14,8%
Muito Baixa	0	0,0%
Total	600	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG.

Figura 5 - Vulnerabilidade natural, relativa à disponibilidade natural de água subterrânea, nos municípios beneficiados com SCAA



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG e da Portaria Ministerial 379/2012-MI.

4.1.1.2 Potencialidade de contaminação de aquíferos

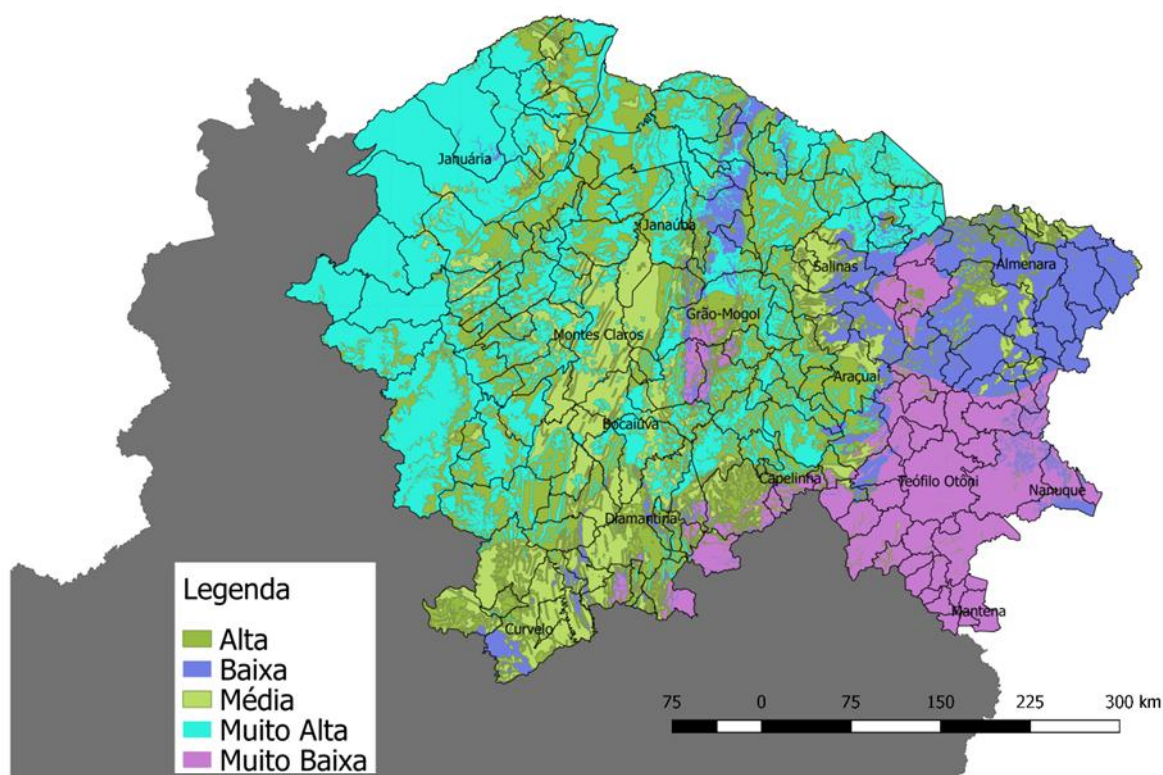
Quando se trata da Potencialidade de Contaminação de Aquíferos, diz-se daquilo que representa a susceptibilidade de contaminação da água subterrânea por substâncias tóxicas que podem atingir o aquífero. Para mensurar tal fenômeno, utilizou-se a combinação qualitativa de diversos fatores que se relacionam à maior ou menor possibilidade de contaminação da água, como as características litológicas, as falhas geológicas, a profundidade modal do aquífero, a condutividade elétrica da água subterrânea e a presença de metais pesados em concentrações elevadas (MELLO et al, 2008). Dessa forma, tal indicador se baseia em diversas variáveis que, em conjunto, são capazes de mensurar a vulnerabilidade natural relacionada à potencialidade de contaminação da água subterrânea.

Ao contrário do que ocorre em relação à disponibilidade de água, a maior potencialidade de contaminação dos aquíferos não representa, em muitos casos, um

impedimento à implantação do SCAA, tendo em vista as possibilidades de tratamento da água. Porém, considerando que o tratamento de água gera aumento dos custos e que algumas formas de tratamento são inviáveis diante das regras do APT, o indicador Potencialidade de Contaminação de Aquíferos é relevante para averiguar a eficiência de alocação de recursos e a viabilidade de implantação dos SCAA.

O mapa abaixo apresenta a distribuição geográfica das categorias de vulnerabilidade natural relativa à Potencialidade de Contaminação de Aquíferos para os 188 municípios pertencentes à área de abrangência da SEDVAN.

Figura 6 - Vulnerabilidade natural, relativa à potencialidade de contaminação de aquíferos, nos municípios da área de abrangência da SEDVAN



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG.

A distribuição geográfica das categorias de vulnerabilidade natural apresentadas na Figura 6 demonstram que a região norte do estado possui vulnerabilidade à contaminação da água subterrânea predominantemente muito alta, o que decorre da suscetibilidade à contaminação dos sistemas aquíferos predominantes na região, especialmente arenítico e

aluvial, e da elevada condutividade elétrica por influência dos Sistemas Carbonático e Pelítico-Carbonático. No Vale do Jequitinhonha há predomínio de baixa potencialidade de contaminação, tendo em vista as características de permeabilidade e profundidade do Aquífero Gnáissico-Granítico, apesar da área central da região ter alta vulnerabilidade em decorrência das diversas fraturas e da alta condutividade elétrica da água subterrânea, marcada pela presença do Sistema Aquífero Xistoso (MELLO *et al*, 2008).

Ao analisar os 85 municípios beneficiários dos SCAA em relação à potencialidade de contaminação de aquíferos, observa-se uma distribuição com maior predominância de municípios localizados em regiões com vulnerabilidade natural alta e muito alta (58 municípios ou 68,2% do total de beneficiários), em contraposição aos municípios com vulnerabilidade baixa e muito baixa (22 municípios ou 25,9% do total de beneficiários).

Tabela 6 - Quantidade de municípios beneficiários, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador potencialidade de contaminação de aquíferos

Vulnerabilidade natural	Quantidade de municípios (SEDEVAN)	Quantidade de municípios (Beneficiários)	Municípios beneficiários/ Total de beneficiários
Muito Alta	27	16	18,8%
Alta	87	42	49,4%
Média	13	5	5,9%
Baixa	24	18	21,2%
Muito Baixa	37	4	4,7%
Total	188	85	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG.

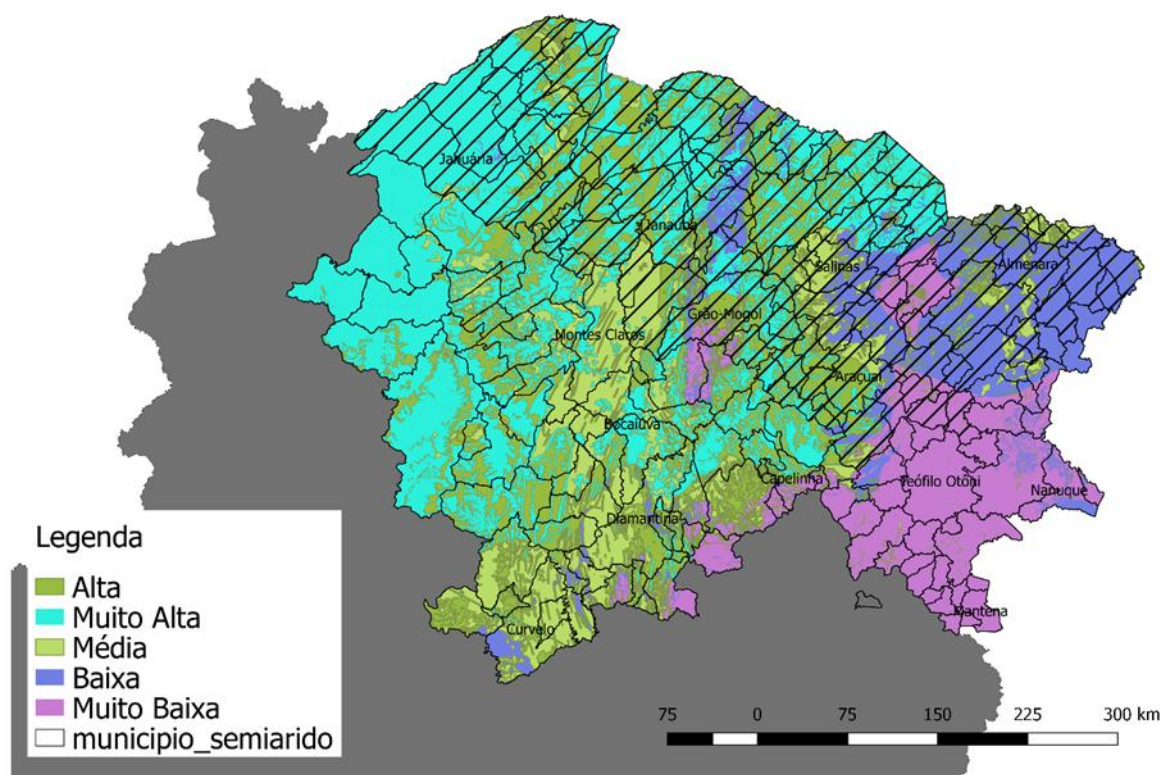
Ao utilizar a quantidade de SCAA destinados aos municípios beneficiários, por categoria de vulnerabilidade natural, a distribuição também indica uma maior predominância de SCAA localizados em regiões com vulnerabilidade natural alta e muito alta (422 SCAA ou 70,3% do total de SCAA), em comparação ao quantitativo alocado em regiões com vulnerabilidade baixa e muito baixa (146 SCAA ou 24,4% do total de SCAA), conforme tabela e mapa abaixo.

Tabela 7 - Quantidade de SCAA, por faixa de vulnerabilidade natural, em relação ao indicador potencialidade de contaminação de aquíferos

Vulnerabilidade natural	Quantidade de SCAA	Quantidade de SCAA / Total de SCAA
Muito Alta	116	19,3%
Alta	306	51,0%
Média	32	5,3%
Baixa	112	18,7%
Muito Baixa	34	5,7%
Total	600	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG.

Figura 7 - Vulnerabilidade natural, relativa à potencialidade de contaminação de aquíferos, nos municípios beneficiados com SCAA



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ZEE-MG e da Portaria Ministerial 379/2012-MI.

4.1.1.3 Proporção da população em domicílios sem água encanada

A fundamental importância desse indicador decorre de um dos critérios de elegibilidade do APT, o qual prevê que a família beneficiária deve ter atendimento precário por outra fonte hídrica que comprometa a quantidade e a qualidade necessárias para o consumo humano e não ter sido atendida por outro programa com a mesma finalidade e com a mesma tecnologia. Assim, aqueles que residem em domicílios com água encanada, não pertencem ao público-alvo do Programa.

Os dados relativos à proporção da população em domicílios sem água encanada²⁰ foram obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010, produzido pelo PNUD, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do Censo Demográfico disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE). A planilha abaixo expõe a distribuição dos municípios da área de abrangência da SEDVAN por faixas de percentual da população em domicílios sem água encanada:

Tabela 8 - Quantidade de municípios por faixa de percentual da população em domicílios sem água encanada

% da população em domicílios sem água	Quantidade de municípios (SEDVAN)	Quantidade de municípios (Beneficiários)	Municípios beneficiários/ Total de beneficiários	Municípios beneficiários/ Municípios SEDVAN
0% - 10%	48	16	18,8%	33,3%
10% - 20%	58	25	29,4%	43,1%
20% - 30%	44	21	24,7%	47,7%
30% - 40%	25	13	15,3%	52,0%
40% - 50%	11	8	9,4%	72,7%
50% - 60%	2	2	2,4%	100,0%
Total	188	85	100,0%	45,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010.

Os dados apresentam grande variação entre os municípios da região da SEDVAN, com percentuais desde 1,8% (Pirapora) a 59,3% (Bonito de Minas). A distribuição dos

²⁰ Os dados originais fornecidos se referiam ao percentual da população em domicílios com água encanada. Considerando que o público-alvo do APT abrange os municípios sem abastecimento por água encanada, utilizou-se o percentual inverso para a análise.

quantitativos entre as faixas indica que 76,9% dos municípios pertencentes às duas faixas de maior percentual (40% - 60%) foram beneficiados. No entanto, o benefício foi também atribuído a 16 municípios da faixa com menor necessidade de atendimento, enquanto apenas 13 dos 25 municípios entre 30% e 40% foram beneficiados.

Tabela 9 - Quantidade de SCAA por faixa de percentual da população em domicílios sem água

% da população em domicílios sem água	Quantidade de municípios (SEDVAN)	Quantidade de SCAA	Quantidade de SCAA / Quantidade de municípios	Quantidade de SCAA / Total de SCAA
0% - 10%	48	95	1,9	15,8%
10% - 20%	58	167	2,9	27,8%
20% - 30%	44	172	3,9	28,7%
30% - 40%	25	86	3,4	14,3%
40% - 50%	11	61	5,5	10,2%
50% - 60%	2	19	9,5	3,2%
Total	188	600	3,2	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010.

Empregando-se a distribuição dos SCAA por município, destaca-se o aumento da quantidade média de SCAA por município de acordo com o aumento no percentual de população em domicílios sem água encanada. Assim, enquanto os municípios da faixa de menor valor percentual têm, em média, 1,9 SCAA, os municípios da faixa de maior valor percentual receberam 9,5 SCAA, em média.

4.1.1.4 Proporção de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda

Os critérios de elegibilidade do APT também condicionam o benefício à fatores socioeconômicos, de forma que as famílias atendidas pelo Programa devem estar inscritas no CadÚnico e possuírem perfil Bolsa Família.

Assim, com base nos dados do IBGE (Censo de 2010) foi calculada a proporção de famílias beneficiárias do PBF ou do PETI, em cada município. O PETI é um programa do governo federal, integrado ao PBF desde 2005, que tem o objetivo de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce, assegurando a transferência direta de

renda às famílias e oferecendo a inclusão das crianças e dos jovens em serviços de orientação e acompanhamento²¹. Ressalta-se que os critérios de elegibilidade do APT estabelecem que, para receber o benefício, as famílias devem possuir perfil Bolsa Família, o que não significa que elas devem ser beneficiárias do PBF. Nesse sentido, considerando que os beneficiários do PETI são também famílias em situação de vulnerabilidade social, muitas delas beneficiárias do PBF, a sua inclusão no cálculo da variável não afetará de forma significativa os resultados do modelo.

Os dados indicam que 75% dos municípios com mais de 40% de famílias beneficiárias do PBF ou PETI foram atendidos pelo APT. Evidenciam ainda que 68,2% dos municípios beneficiários possuem entre 20% e 40% de famílias atendidas pelo PBF ou pelo PETI. Por fim, destaca-se o fato de nenhum município com proporção de famílias inferior a 20% ter sido beneficiado com SCAA.

Tabela 10 - Quantidade de municípios por faixa de proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI

Proporção da população beneficiária do PBF ou PETI	Quantidade de municípios (SEDVAN)	Quantidade de municípios (Beneficiários)	Municípios beneficiários/ Total de beneficiários	Municípios beneficiários/ Municípios SEDVAN
0% - 20%	10	0	0%	0%
20% - 40%	142	58	68,2%	40,8%
40% - 60%	36	27	31,8%	75,0%
Total	188	85	100,0%	45,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Demográfico do Brasil de 2010.

Tabela 11 - Quantidade de SCAA por faixa de proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI

Proporção da população beneficiária do PBF ou PETI	Quantidade de municípios (SEDVAN)	Quantidade de SCAA	Quantidade de SCAA / Quantidade de municípios	Quantidade de SCAA / Total de SCAA
0% - 20%	10	0	0	0
20% - 40%	142	420	2,9	70,0%
40% - 60%	36	180	5,0	30,0%
Total	188	600	3,2	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo Demográfico do Brasil de 2010.

²¹ Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>

Em relação à alocação dos SCAA, os dados demonstram que 70% das unidades da tecnologia foram destinadas a municípios com proporção de famílias beneficiária do PBF ou PETI entre 20% e 40%. Destaca-se ainda a média de 5 SCAA para os municípios que possuem entre 40% a 60% de famílias em situação de vulnerabilidade social.

4.1.2 Critérios não-técnicos: a influência de fatores político-partidários na decisão

Além dos critérios técnicos, os quais se relacionam às regras estabelecidas pelo APT, pretende-se analisar se outros critérios são capazes de explicar a definição dos beneficiários dos SCAA. Para tanto, diante da literatura abordada no capítulo 3, será analisada a influência de fatores político-partidários sobre as decisões dos comitês deliberativos do APT, segundo os seguintes aspectos:

- (i) Análise da influência do Secretário de Estado da SEDVAN, por meio de avaliação da distribuição dos votos obtidos por ele nas eleições de 2010 para deputado estadual;
- (ii) Análise do alinhamento político entre o governo estadual mineiro e os governos municipais;

4.1.2.1 A distribuição de votos do Secretário de Estado da SEDVAN

Tendo em vista que o então Secretário de Estado da SEDVAN é o principal *decision-maker* do processo de definição dos municípios beneficiários, adotou-se como variável independente a distribuição dos votos obtidos por ele na eleição para deputado estadual em 2010.

Segundo os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²², a região de abrangência da SEDVAN respondeu por 97,45% do total de votos obtidos pelo parlamentar no estado. Cabe destacar o fato de apenas 2 municípios (Montes Claros e Pirapora) representarem 44,46% desses votos. Além disso, os dados demonstram que o parlamentar obteve votos em 126 dos 188 municípios da área de abrangência da SEDVAN, ou seja, 67% do universo de municípios da SEDVAN representaram algum voto para o

²²<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010>

deputado. Já em relação aos 85 municípios beneficiários, o deputado recebeu votos em 68 municípios, o que significa uma proporção de 80%.

4.1.2.2 Alinhamento político entre governo estadual e os governos municipais

Para definir o alinhamento político entre o governo estadual e os governos municipais, foi avaliado se o partido do prefeito eleito nas eleições de 2010 compunha a coligação do governador eleito naquele mesmo ano. No caso concreto, a coligação do governador eleito em Minas Gerais, Antônio Anastasia, do PSDB, era composta pelos seguintes partidos: PP, PDT, PTB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSDC, PMN, PSB e PSDB. Foram utilizados os dados disponibilizados pelo TSE para identificar o partido dos 188 prefeitos dos municípios da área de abrangência da SEDVAN.

Tabela 12 - Distribuição de prefeituras por partido político nos municípios da SEDVAN

Partido	Frequência	Alinhamento
DEM	11	Sim
PC do B	4	Não
PDT	7	Sim
PHS	4	Não
PMDB	22	Não
PMN	7	Sim
PP	15	Sim
PPL	2	Não
PPS	8	Sim
PR	16	Sim
PRB	6	Não
PRP	1	Não
PSB	9	Sim
PSC	3	Sim
PSD	3	Não
PSDB	24	Sim
PSL	3	Sim
PT	24	Não
PTB	10	Sim
PTC	2	Não
PTN	1	Não
PV	6	Não
Total	188	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Tabela 13 - Partidos da/o prefeita/o alinhados com o governo estadual

Alinhamento	Frequência (municípios SEDVAN)	% Frequência (municípios SEDVAN)	Frequência (municípios beneficiários)	% Frequência (municípios beneficiários)
Sim	113	60,11%	53	62,35%
Não	75	39,89%	32	37,65%
Total	188	100,00%	85	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Os dados evidenciam que 60,11% dos prefeitos eleitos na região da SEDVAN pertenciam a partidos com compunham a coligação do governo estadual, percentual muito próximo do encontrado nos municípios beneficiários (62,35%).

Apesar da importância das análises preliminares realizadas, os resultados conclusivos serão obtidos por meio dos coeficientes gerados pela técnica da regressão logística, que utilizará os critérios técnicos e não-técnicos expostos nesse tópico. Tendo em vista os aspectos apresentados pelo modelo de *Social Construction of Target Populations*, proposto por Schneider e Ingram (1997), espera-se que a definição dos municípios tenha se baseado tanto em critérios político-partidários (municípios da base aliada do governo estadual; municípios em que o deputado Gil Pereira recebeu votos), quanto em critérios técnicos (maior disponibilidade de água subterrânea; menor contaminação do aquífero; maior proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI; maior proporção de famílias sem abastecimento por água encanada). Cabe destacar, no entanto, que a análise não tem o objetivo de realizar avaliações de mérito acerca da utilização dos critérios, mas somente verificar quais deles foram utilizados nas deliberações.

4.1.3 Aplicação do modelo e análise dos resultados

Para analisar os critérios que influenciaram as tomadas de decisão que definiram os municípios beneficiários dos SCAA, será utilizada como método a regressão logística binária (WOOLDRIGE, 2008). A utilização da regressão logística se relaciona à “possibilidade de se estimar os resultados para variáveis dependentes que são qualitativas e com dois resultados possíveis: sucesso (p) ou fracasso (1-p)” (GONÇALVES, 2015, p.88 apud WOOLDRIGE, 2008). Assim, o método foi escolhido em razão da variável dependente do estudo ser

categorica e possuir dois resultados qualitativos possíveis (município é beneficiário/município não é beneficiário).

Sendo Y a variável dependente e X_k as variáveis explicativas, o modelo da regressão logística binária é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$Pr(Y=1|B) = P,$$

$$\log [P/(1-P)]_i = \beta_0 + \beta_k X_{ki} + u_i.$$

Onde:

$Pr(Y=1|B)$ = Probabilidade de sucesso do evento;

β_0 = Intercepto;

$\beta_k X_{ki}$ = Variáveis explicativas do modelo.

O cálculo da equação acima exposta gera coeficientes de regressão, os quais são analisados por meio das razões de chance, que se referem à probabilidade de sucesso de um indivíduo pertencente a um grupo em comparação ao indivíduo de outro grupo.

O modelo aqui proposto adota quatro variáveis relacionadas aos critérios técnicos e duas variáveis relacionadas aos critérios não-técnicos. Os critérios técnicos foram avaliados por meios de duas variáveis contínuas ligadas aos critérios de elegibilidade do APT (proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI e proporção da população em domicílios sem água encanada), e duas variáveis categóricas relacionadas a recursos hídricos: vulnerabilidade natural relativa à contaminação de aquíferos (baixa, média e alta) e vulnerabilidade natural relativa à disponibilidade de água subterrânea (baixa ou média e alta). Já os critérios não-técnicos foram avaliados por meio de duas variáveis categóricas ligadas a fatores político-partidários: votos do Deputado Gil Pereira em 2010 (teve ou não teve votos no município) e alinhamento político do partido do prefeito (pertence ou não pertence à coligação do governo estadual). Além destes, foram utilizadas duas variáveis para fins de controle do modelo: o coeficiente de Gini e renda per capita.

Retomando o argumento trazido pelo modelo de *Social Construction of Target Populations* e a hipótese construída para o estudo, espera-se que tanto variáveis relacionadas aos critérios técnicos, quanto variáveis relativas aos critérios político-partidários expliquem a definição dos municípios beneficiários.

Tabela 14 - Logitos, razões de chance e erros-padrão estimados por modelo de regressão logística binária

Variáveis	Logito			Razão de Chance		
	Variáveis contexto	Acrescenta critérios técnicos	Modelo Completo	Variáveis contexto	Acrescenta critérios técnicos	Modelo Completo
Variáveis utilizadas para controle do modelo						
Coefficiente de Gini - 2010	4,725 (3,39)	9,556** (3,814)	10,34** (4,016)	112,7 (382,1)	14.130,61** (53.896,98)	30.896,63** (124.082,8)
Log da renda per capita - 2010	-1,536 (1,143)	-2,139* (1,254)	-2,395* (1,359)	0,215 (0,246)	0,118* (0,148)	0,0912* (0,124)
Variáveis relacionadas aos critérios técnicos						
Proporção de Famílias Beneficiárias do PBF ou PETI - 2010	8,574** (3,774)	10,14** (4,093)	12,84*** (4,652)	5.293,37 ** (19.977,17)	25.400,51** (103.964,6)	378.719*** (1761850)
Proporção da população em domicílios sem água encanada em 2010		-0,626 (1,7)	-1,313 (1,828)		0,535 (0,909)	0,269 (0,492)
Baixa vulnerabilidade associada à contaminação de aquíferos		0,581 (0,727)	0,977 (0,731)		1,788 (1,3)	2,657 (1,943)
Média vulnerabilidade associada à contaminação de aquíferos		-1,063** (0,419)	-0,217 (0,497)		0,345** (0,145)	0,805 (0,4)
Alta vulnerabilidade associada à contaminação de aquíferos		Referência	Referência		Referência	Referência
Baixa ou média vulnerabilidade associada a disponibilidade de água subterrânea		Referência	Referência		Referência	Referência
Alta vulnerabilidade associada a disponibilidade de água subterrânea		1,607*** (0,496)	2,023*** (0,528)		4,990*** (2,475)	7,562*** (3,989)
Variáveis relacionadas aos critérios não-técnicos						
Deputado Gil Pereira teve voto em 2010			1,885*** (0,477)			6,586 *** (3,145)
Alinhamento político do partido do prefeito			-0,047 (0,362)			0,954 (0,346)
Constante	3,353 (7,426)	3,007 (7,949)	1,419 (8,739)			
Universo (municípios)	188	188	188	188	188	188

Nota: Erros-padrão entre parênteses. *** significante ao nível de confiança de 99%; ** significante ao nível de confiança de 95%; * significante ao nível de confiança de 90% - para testes bicaudais.

Fonte: ZEE-MG; TSE; Censo Demográfico do Brasil de 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010.

Em relação aos critérios técnicos, destacam-se os resultados expressivos da variável independente relacionada à proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI. No modelo que considera apenas essa variável junto às variáveis de controle, o resultado indica que o aumento de uma unidade na proporção de beneficiários do PBF/PETI no município está associado a uma chance 5.293,37 vezes maior do município ser beneficiário do APT,

mantendo-se tudo mais constante. Para o modelo completo, o valor da razão de chance aumenta para 378.719 a relação entre o aumento de uma unidade da variável e a chance do município receber os SCAA, o que demonstra que a proporção de beneficiários do PBF/PETI tem um peso muito alto na explicação da escolha dos municípios beneficiários.

Quanto à variável vulnerabilidade natural relativa à disponibilidade de água subterrânea, verifica-se que os municípios localizados em regiões com alta vulnerabilidade, ou seja, com baixa disponibilidade de água subterrânea, possuem 7,562 mais chance de serem beneficiários do APT do que municípios com baixa ou média vulnerabilidade. Assim, ao contrário do esperado, municípios com baixa disponibilidade de água apresentaram mais chances de receber os SCAA quando comparados a municípios com média ou alta disponibilidade. Isso demonstra que não há uma relação entre maiores índices de disponibilidade de água subterrânea e uma maior probabilidade do município ser beneficiário.

Já a análise dos valores apresentados pelos coeficientes da variável de vulnerabilidade natural associada à contaminação de aquíferos evidenciou categorias com impactos divergentes em relação à categoria de referência (alta vulnerabilidade natural): enquanto a categoria de baixa vulnerabilidade apresentou uma relação positiva, apesar de fraca (razão de chance de apenas 2,657), a categoria de média vulnerabilidade apresentou uma relação negativa (logito negativo). Tais resultados indicam que municípios com baixa vulnerabilidade natural têm maior probabilidade de serem beneficiários (2,657 vezes maior) se comparados aos municípios com alta vulnerabilidade, apesar dos municípios com média vulnerabilidade possuírem menor chance de serem beneficiados. Assim, adaptando as informações para potencialidade de contaminação dos aquíferos, tem-se que os municípios com potencial de contaminação baixo são os que possuem maiores chances de serem beneficiados, seguidos pelos de alto potencial de contaminação e, por fim, os municípios com potencial médio, que possuem as menores chances. Assim, além da inexistência de relação entre a diminuição da potencialidade de contaminação e o aumento na chance do município ser beneficiário, os valores das razões de chance são pouco representativas.

Apesar da demanda por abastecimento de água potável ser um dos principais aspectos do público-alvo do APT, os resultados demonstram que municípios com maiores percentuais de população em domicílios sem água encanada possuem menor probabilidade de serem beneficiários. Assim, ao contrário do esperado, os valores negativos do logito e a razão de chance menor que um revelam uma relação negativa entre demanda por abastecimento de

água e alocação de SCAA, de forma que dessa variável representa uma diminuição de 271,7% ($(\beta - 1) * 100\%$) na chance do município ser beneficiário.

Em relação aos critérios político-partidários, especificamente no que se refere aos votos obtidos pelo Secretário de Estado da SEDVAN, o resultado aponta que os municípios em que o deputado estadual Gil Pereira recebeu voto em 2010 têm 6,586 mais chance de serem beneficiários do que os municípios em que ele não foi votado, mantendo tudo mais constante. Isso aponta uma forte relação entre essa variável e a definição dos municípios, tendo em vista que tal razão de chance indica um aumento de 558,6% na chance do município ser beneficiário, caso ele represente algum voto para o deputado em questão. Por outro lado, o fato do partido do prefeito pertencer à coligação do governo estadual está relacionado com uma menor probabilidade do município ser beneficiário, ao contrário do esperado. Possivelmente, a variável referente aos votos do deputado Gil Pereira está capturando toda a explicação, tendo em vista a baixa magnitude da razão de chance e o logito próximo de zero. Isso evidencia que o fator político-partidário que influencia a tomada de decisão não é o pertencimento à coligação do governo estadual, mas sim o fato do município representar votos para o principal *decision-maker* do processo decisório, caracterizando, assim, o *pork barrel*.

Por fim, quanto às variáveis de controle empregadas no modelo, ressalta-se o Coeficiente de Gini, que apesar não se configurar como medida dos critérios avaliados no estudo, apresentou alto valor de razão de chance e logito positivo, o que indica uma relação forte e positiva (30.896,63 de razão de chance) entre esta variável e a escolha dos municípios beneficiários. Por outro lado, o logaritmo da renda per capita indicou uma relação negativa (razão de chance menor que um e logito negativo) com a variável dependente, qual seja, a escolha do município enquanto beneficiário dos SCAA.

Os resultados do modelo completo apontam, portanto, que dois dos critérios propostos possuem poder explicativo em relação à definição dos municípios beneficiários: a proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI e a distribuição de votos do Secretário de Estado da SEDVAN. Além desses, o Coeficiente de Gini, apesar de ter sido utilizado no modelo para fins de controle, também apresentou forte capacidade de explicação em relação à escolha dos municípios. Dessa forma, os resultados confirmam a hipótese de que as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas são realizadas por atores políticos, com ampla margem de discricionariedade e que utilizam critérios técnicos e político-partidários em suas

decisões. Cabe destacar, porém, que esses resultados se referem apenas à tomada de decisão que definiu os municípios beneficiários dos SCAA, ou seja, à deliberação do CGE-MG.

Nesse sentido, assim como previsto pelo modelo de *Social Construction of Target Populations*, os líderes políticos atuam nas políticas públicas de forma a criar oportunidades e afastar riscos políticos, sendo que suas motivações se relacionam à produção de políticas capazes de “auxiliar em reeleições e/ou eficazes na resolução de problemas públicos amplamente reconhecidos” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p.335, *tradução própria*). Dessa forma, em consonância com a literatura, a tomada de decisão que definiu os municípios beneficiários dos SCAA, ao se basear em critérios técnicos e não-técnicos, direcionou os benefícios aos municípios com maior proporção de famílias em situação de vulnerabilidade social e onde o principal *decision-maker* do processo decisório possui base eleitoral. Com isso, a decisão atende tanto aos interesses de reeleição do ator político envolvido, quanto à lógica de destinação das ações para obtenção dos resultados desejados pela política, evitando “não responder devidamente às demandas da população e, conseqüentemente, perder seus eleitores” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p.8). Schneider e Ingram (1993) ressaltam ainda que:

Public officials are sensitive not only to power and social construction but also to pressure from the public and from professionals to produce effective public policies (Arnold 1990; Kelman, 1987; Quade, 1982). Public officials must explain and justify their policy positions to the electorate by articulating a vision of the public interest and then showing how a proposed policy is logically connected to these widely shared public values (Arnold, 1990; Habermas, 1975; Offe, 1985). They need to have a believable causal logic connecting the various aspects of the policy design to desired outcomes. (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p.336).

A análise indica, portanto, que os processo decisório em que foram definidos os municípios beneficiários dos SCAA, mesmo inseridos no contexto da implementação, possuem características semelhantes ao processo de formulação das políticas públicas.

4.2 A definição das comunidades beneficiárias

Ao contrário das decisões tomadas no âmbito do CGE-MG, as deliberações dos CMDRS se submetem a um processo de validação de indicações, por meio do qual a COPASA e a SEDVAN avaliam a adequação das comunidades priorizadas às regras do APT. Em decorrência desse controle, a análise das decisões que definiram as comunidades

beneficiárias do APT será realizada por meio da avaliação qualitativa dos estudos de viabilidade técnica que validaram/inabilitaram as indicações dos CMDRS.

Os estudos de viabilidade técnica realizados nas comunidades indicadas para receber o benefício levam em consideração todas as condições necessárias para a implantação dos SCAA.

Em relação às questões de ordem técnica relativas à viabilidade da obra, a complexidade dos SCAA implica em diversas condições inerentes à correta construção e ao adequado funcionamento da tecnologia, o que inclui:

- A existência de um manancial com água em quantidade suficiente para o abastecimento da comunidade;
- A existência de um manancial com água de qualidade adequada ao consumo humano e compatível com as formas e custos de tratamento previstos nas regras do APT;
- Fonte de energia próxima ao local de perfuração do poço tubular;
- Núcleo adensado de casas com pouca distância entre elas.

Além das condicionantes intrínsecas à obra, as normas do APT trazem regras sobre o limite de despesas para implantação de uma unidade da tecnologia, o qual se relaciona ao tamanho da comunidade a ser beneficiada. Ocorre que, para ser viável do ponto de vista econômico, a implantação de um SCAA não deve ultrapassar um determinado valor por família, o que tornaria mais eficiente a execução de outros tipos de intervenção, como a instalação de uma cisterna. Para tanto, as comunidades devem ter núcleo adensado de, aproximadamente, 40 famílias e obedecer aos seguintes requisitos:

- Para as comunidades cujo total de famílias atendidas seja igual ou inferior a 30 famílias, o custo por família não poderá ser superior a R\$ 5.908,89 acrescido, quando for o caso, de até 25%;
- Para as comunidades que apresentem concentração de 31 até 40 famílias, o custo médio do sistema, quando da adaptação à realidade local, não poderá ser superior ao Valor Médio por Tecnologia na Unidade da Federação, acrescido, quando for o caso, de até 25%;

- Para as comunidades com concentração superior a 40 famílias, o custo médio por família não poderá ser superior ao Valor Médio por Tecnologia em cada Unidade da Federação dividido por 40, acrescido de até 25%.

O valor médio por tecnologia em cada unidade da federação é o valor estimado para a execução da obra, obtido com o preenchimento, pelos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta beneficiários dos recursos federais, da planilha orçamentária fornecida pelo MI, conforme previsto no art. 4º da Portaria Ministerial 379/2012-MI. No caso de Minas Gerais, o valor inicialmente previsto para a construção de um SCAA era de 120 mil reais, conforme planilha de itens padrão definida pelo Programa. Porém, devido às especificidades da execução da tecnologia em Minas Gerais e à necessidade de atualizar os valores da planilha original, o valor médio por tecnologia no estado foi reajustado para cerca de 155 mil reais, o que implicou na redução da meta física de 600 para 513 SCAA. Cabe ressaltar que este valor se baseia em uma estimativa para a construção da tecnologia em uma comunidade com aproximadamente 40 famílias.

A dinâmica de implantação dos SCAA obedece à lógica estabelecida pelo APT e abrange, portanto, as fases de definição de beneficiários, realização de Trabalho Social para diagnóstico social, diagnóstico técnico e implantação da tecnologia. Porém, devido a suas particularidades, o processo não ocorre de forma linear e diversas etapas dessas fases ocorrem de forma alternada.

Na primeira fase do processo, que consiste na definição de beneficiários, a particularidade dos SCAA se relaciona às características das comunidades indicadas pelos CMDRS, pois as indicações dos conselhos municipais devem observar as condições de ordem técnica necessárias à construção da tecnologia. Além disso, devem estabelecer a quantidade de comunidades que serão atendidas, tendo em vista que os quantitativos determinados pelo CGE se baseiam no recurso direcionado ao município, de forma que é possível priorizar uma quantidade menor de comunidades que possuam uma quantidade maior de famílias. Exemplificando, um município que foi beneficiado com 5 SCAA, pode optar pela indicação de uma comunidade de 80 famílias e outras 3 comunidades com população média de 40 famílias.

Após a priorização das comunidades, a COPASA realiza visita técnica à comunidade para elaborar diagnóstico preliminar de viabilidade técnica do local. Diante de diagnósticos positivos, inicia-se a fase de Trabalho Social e as famílias são cadastradas. Caso o diagnóstico

seja negativo, como nos casos em que se averigua que a comunidade já possui acesso à água, comunica-se o CMDRS sobre a inviabilidade da implantação e solicita-se a indicação de outra comunidade.

Com as famílias cadastradas, e avaliando-se que a quantidade de famílias com perfil socioeconômico adequado é suficiente para viabilizar a implantação do SCAA, realiza-se a perfuração do poço tubular, o testes de vazão e a análise físico-química e bacteriológica da água. Com isso, avalia-se se a vazão do poço é suficiente para abastecer a comunidade e se a qualidade da água condiz com os parâmetros de potabilidade e as formas de tratamento viáveis. Se ambos os testes forem positivos, realiza-se o levantamento topográfico e a elaboração do projeto executivo.

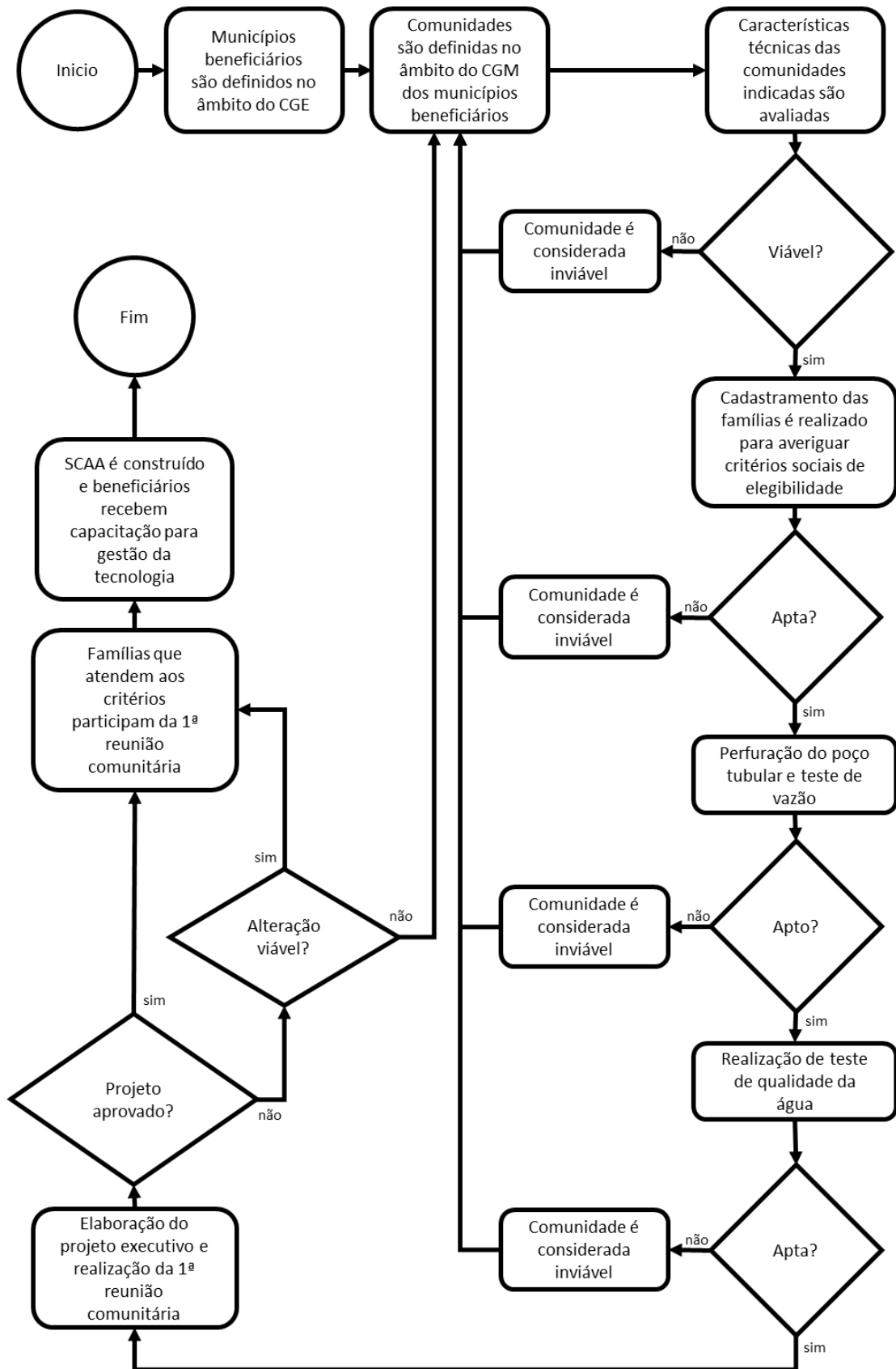
Elaborado o projeto, retoma-se o Trabalho Social e se realiza a primeira reunião comunitária, que tem como objetivo capacitar as famílias em GRH e alinhar conhecimentos sobre educação ambiental e sanitária, uso adequado dos recursos hídricos e noções básicas de cidadania. Além disso, é nessa reunião que se cria a Comissão Comunitária e se discute o projeto do SCAA a ser implantado na comunidade. A comunidade pode não aceitar o projeto proposto, o que resultará em sua adequação ou na necessidade de alterar a comunidade indicada, caso a proposta seja inviável e a comunidade opte por não receber o benefício nos moldes previstos pelo Programa. Em geral, a não aceitação dos projetos pelas comunidades se relaciona à discordância quanto à utilização de estruturas pré-existentes no local, como poços tubulares perfurados não equipados ou mesmo SCAA existentes precários ou que não atendam toda a comunidade. Porém, considerando que tal aproveitamento é obrigatório pelas normativas do APT, sua não aceitação pode inviabilizar o benefício.

Após a reunião comunitária, inicia-se a construção do SCAA nos moldes do projeto aprovado pela comunidade. A obra é considerada concluída quando as famílias da comunidade assinam o termo de recebimento da tecnologia (Anexo D), com sua respectiva localização por coordenada geográfica e relatório fotográfico.

Concluída a obra, realiza-se a última etapa do processo, que consiste na segunda reunião comunitária, cujo objetivo é instruir a comunidade acerca do modelo de gestão do SCAA, ou seja, a forma com que os custos operacionais serão administrados e a forma de manutenção da tecnologia. Segundo estabelecido nas normas do Programa, todos os estados que implementam os SCAA devem definir seus próprios modelos de gestão, de forma a estabelecer quem será o responsável pelos custos associados à manutenção e ao

funcionamento do SCAA (comunidade, prefeitura, estado, empresa estatal, etc), bem como a composição das taxas que serão cobradas dos usuários.

Figura 8 - Fluxograma de implantação de um SCAA



Fonte: Elaboração própria

Diante das especificidades do fluxo exposto (Figura 3), serão analisados o motivo e a quantidade de comunidades priorizadas por cada CMDRS que foram consideradas inadequadas para implantação do SCAA (Apêndice A). As informações foram obtidas junto aos órgãos implementadores do APT em Minas Gerais e se referem aos 404 estudos de viabilidade técnica realizados até o mês de outubro de 2016, os quais representam 80,8% do total de comunidades indicadas pelos CMDRS dos 85 municípios beneficiários.

Em relação às 404 comunidades com estudos de viabilidade técnica concluídos, 228 foram consideradas aptas (56,44%) e 176 foram consideradas não aptas (43,56%) a receber o benefício. Os estudos de viabilidade técnica explicitaram um total de 7 motivos para a inabilitação das comunidades:

- i. Poço tubular perfurado ou existente com vazão insuficiente para atender a comunidade ou com vazão nula;
- ii. Poço tubular perfurado ou existente com água de qualidade não adequada ao consumo e sem viabilidade de tratamento;
- iii. Comunidade localizada em área de concessionária de saneamento, como a COPASA;
- iv. Comunidade com sistema de abastecimento de água já existente e suficiente para abastecer a comunidade com quantidade e qualidade adequadas;
- v. Comunidade com número de famílias não adequado, ou seja, quantidade muito grande ou muito pequena de famílias;
- vi. Impedimentos legais relacionados à regularidade fundiária;
- vii. Condições de implantação não aceitas pela comunidade.

As inabilitações relativas à vazão e à qualidade da água dos poços tubulares se relacionam aos níveis de disponibilidade e qualidade da água subterrânea, ou seja, trata-se de motivo de inadequação explicado pela tomada de decisão do CGE-MG, mas que não apresenta relação direta com as decisões dos CMDRS. Ocorre que as indicações do CMDRS de um município com alta vulnerabilidade natural (indicado pelo CGE-MG) possuem, conseqüentemente, maior probabilidade de serem inadequadas, não tendo os conselhos municipais previsibilidade em relação a essas causas de inabilitação.

Em sentido oposto, tanto a indicação de comunidade localizada em área de concessionária de saneamento, quanto de comunidade que já possui SCAA existente, são causas que estão dentro do campo de informações acessíveis aos CMDRS.

Em relação ao número de famílias da comunidade, destaca-se a regra de limite de despesa para implantação de uma unidade de SCAA, que não deve ultrapassar um determinado valor por família, conforme já esclarecido. Assim, as comunidades que possuem uma quantidade muito distante de 40 famílias tendem a não se enquadrar no requisito de valor proposto pelo APT. Ressalta-se que, considerando sua proximidade com as comunidades e a própria composição de seus membros, os CMDRS possuem acesso às informações sobre as características gerais das comunidades (quantidade de famílias, perfil socioeconômico das famílias, situação do saneamento nas comunidades, etc.), motivo pelo qual a inabilitação por número inadequado de famílias seria uma causa evitável.

Por fim, tendo em vista que os projetos das obras são submetidos à aprovação das comunidades, uma das causas de inabilitação decorre da não aceitação da proposta de implantação. Na maioria dos casos, a discordância se refere à resistência da comunidade em aproveitar alguma estrutura já existentes no local, como um poço tubular já perfurado mas não equipado. Além dessa motivação, foram identificados 3 casos específicos e peculiares de não aceite:

- Duas comunidades (municípios de Montalvânia e Juvenília) optaram por não receber o benefício em razão da pretensão de serem abastecidas pela COPASA;
- Uma das comunidades indicadas no município de Taiobeiras questionou a vazão do poço tubular perfurado, alegando que ele seria insuficiente para o abastecimento das famílias, mesmo com o resultado positivo do teste de vazão realizado no local;
- No município de Santa Maria do Salto, uma comunidade indicada recusou o benefício em razão da água destinada ao abastecimento ser oriunda de poço tubular.

Tabela 15 - Quantidade de comunidades, por causas de inabilitação, consideradas não aptas a receber o benefício

Causa da inabilitação	Quantidade de comunidades inabilitadas	% em relação ao total de comunidades analisadas
Vazão insuficiente	110	27,23%
Qualidade inadequada	20	4,95%
Vazão insuficiente e qualidade inadequada	3	0,74%
Área de concessionária	7	1,73%
Comunidade já atendida	11	2,72%
Quantidade inviável de famílias	5	1,24%
Sem aceite da comunidade	13	3,22%
Regularização fundiária	3	0,74%
Causas não evidenciadas	4	0,99%
Total	176	43,56%

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos junto à SEDVAN.

As informações acima indicam que, apesar do alto percentual de comunidades inabilitadas, a maioria dos casos se refere a causas não antecipáveis durante as tomadas de decisão dos CMDRS, como a vazão do poço tubular, a qualidade da água e o aceite pela comunidade. As duas primeiras, inclusive, são causas diretamente relacionadas à definição dos municípios beneficiários no âmbito do CGE-MG, tendo em vista que muitos deles se situam em regiões com alta vulnerabilidade natural relacionada à disponibilidade de água subterrânea e à potencialidade de contaminação de aquíferos.

Já em relação às causas previsíveis pelos CMDRS (área de concessionária, comunidade já atendida, quantidade inviável de famílias e regularização fundiária), observa-se um percentual de apenas 6,43% de comunidades indicadas e inabilitadas por tais motivos, ou seja, a grande maioria das indicações dos conselhos municipais se adequa às regras do APT passíveis de verificação prévia. No entanto, não é possível determinar se tal fato decorre da forte influência de critérios técnicos nas tomadas de decisão dessa instância ou da existência do controle exercido pelos estudos de viabilidade técnica, que podem ter induzido tal comportamento.

Como consequência, a existência de um controle de indicações compromete a análise dos fatores que influenciam as decisões de definição das comunidades beneficiárias, na medida em que modula as deliberações dos conselhos municipais. Assim, enquanto o CGE-

MG possui amplo poder discricionário, a dinâmica imposta aos CMDRS faz com que essa instância possua discricionariiedade altamente limitada pelas regras elaboradas pelos *policymakers* e adote, necessariamente, critérios técnicos em suas tomadas de decisão.

Tais características encontram explicação na abordagem *bottom-up*, que ao analisar o comportamento de atores técnicos que atuam na implementação das políticas (*street-level bureaucrats*), argumenta que a discricionariiedade é inevitável durante a execução de normas gerais em situações específicas, e que a utilização de mecanismos de controle é uma forma de garantir apoio democrático e efetividade às políticas públicas (TUMMERS; BEKKERS, 2014). Nesse sentido, Lipsky (2010) defende que certo grau de discricionariiedade nas decisões tomadas pelos *street-level bureaucrats* é tanto necessária, quanto desejável (LIPSKY, 2010; TUMMERS; BEKKERS, 2014). Inseridas nesse contexto, as análises realizadas indicam que a definição das comunidades beneficiárias dos SCAA possuem as mesmas características dos processos decisórios que ocorrem durante a implementação da política pelos *street-level bureaucrats*. Com isso, a etapa de deliberação dos CMDRS refuta a hipótese inicialmente proposta de que as tomadas de decisão que definem os beneficiários das políticas são realizadas por atores políticos, com ampla margem de discricionariiedade e que utilizam critérios técnicos e político-partidários em suas decisões.

5. CONCLUSÕES

Em cenários de escassez de recursos, as decisões que definem a alocação dos benefícios das políticas públicas se consolidam como importante mecanismo de distribuição de renda e garantia de direitos. Tendo isso em vista, as políticas públicas destinadas a promover o acesso à água passaram a focalizar população em situação de vulnerabilidade social, que além de conviverem com a pobreza, são privadas dos serviços públicos de abastecimento de água.

Nesse contexto, esta pesquisa analisou os processos decisórios em que são definidos os beneficiários das políticas públicas a partir do caso específico dos Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água implementados em Minas Gerais, no âmbito do programa Água para Todos. Para cumprir com tal objetivo, as análises abarcaram duas dimensões do processo decisório: a primeira relacionada ao grau de discricionariedade e ao perfil, se técnico ou político, dos *decision-makers*; e a segunda relacionada aos critérios utilizados para as tomadas de decisão.

A hipótese do estudo, baseada nos argumentos do modelo de *Social Construction of Target Populations*, previa que as tomadas de decisão em que são definidos os beneficiários das políticas públicas envolvem *decision-makers* com perfil político, que dispõem de ampla margem de discricionariedade e que baseiam suas decisões em critérios técnicos e político-partidários. Conforme tal modelo, os processos decisórios que envolvem a alocação de recursos são dominados por atores políticos, que tomam decisões visando tanto a obtenção de ganhos eleitorais, quanto a redução de riscos políticos associados ao não alcance dos objetivos das políticas públicas (SCHNEIDER; INGRAM, 1993; 1997). Nesse contexto, destaca-se ainda os aspectos levantados pela abordagem *Top-Down*, a qual sustenta que a fase de formulação é permeada pela atividade política e por decisões com ampla discricionariedade, em que *policymakers* definem os objetivos que conduzem as ações de implementação (SILVA; MELO, 2000; PÜLZL; TREIB, 2007).

A escolha do programa Água para Todos foi motivada pelo fato de suas regras delimitarem de forma detalhada tanto os critérios de elegibilidade e as condições técnicas para implantação de suas tecnologias, quanto as competências específicas de cada ator no processo de implementação do Programa. Destaca-se ainda a existência de duas etapas de tomadas de decisão na dinâmica de definição de beneficiários deste programa, que ocorrem no âmbito de

instâncias de deliberação estadual e municipais, as quais são responsáveis pela priorização, respectivamente, dos municípios e das comunidades que serão beneficiados pelo APT.

Durante a primeira rodada de tomadas de decisão, portanto, são definidos os municípios beneficiários, o que ocorre no âmbito da instância estadual de deliberação. Em Minas Gerais, tal função é desempenhada pelo CGE-MG, comitê criado e coordenado pela SEDVAN, órgão responsável pela implementação do APT no estado. As análises relativas ao perfil dos *decision-makers* envolvidos nessa instância evidenciaram a existência de um forte ator político no processo, que influencia de maneira determinante as tomadas de decisão do comitê. Trata-se do Secretário de Estado da SEDVAN, que além de deputado estadual, exercia a função de coordenador geral do CGE-MG. Além do perfil político de seu principal *decision-maker*, as análises apontaram que as decisões dessa instância de deliberação dispunham de ampla margem de discricionariedade, tendo em vista que todos os municípios pertencentes à área de abrangência da SEDVAN possuíam características semelhantes e eram elegíveis ao benefício. Diante disso, cabe ressaltar que deliberação do CGE-MG apenas ratificou a proposta de municípios apresentada pela SEDVAN, o que demonstra que a tomada de decisão foi dominada pelos interesses do principal *decision-maker* envolvido no processo, nos moldes previstos pela abordagem *Top-Down* acerca das decisões tomadas pelos *policymakers* durante a formulação das políticas públicas.

Com o intuito de analisar os critérios que basearam a decisão do CGE-MG que definiu os municípios beneficiários dos SCAA, utilizou-se variáveis explicativas relacionadas aos critérios de elegibilidade do APT e à vulnerabilidade de recursos hídricos, bem como variáveis relacionadas a fatores político-partidários. Com isso, foi possível avaliar a capacidade de critérios técnicos e não-técnicos explicarem a definição dos 85 municípios beneficiários, escolhidos no universo dos 188 municípios da área de abrangência da SEDVAN.

Assim, considerando que o objetivo do APT é implantar tecnologias de acesso à água para famílias que não possuem abastecimento de água potável, e levando em conta que os SCAA utilizam a captação de água subterrânea, esperava-se que variáveis relacionadas à qualidade e disponibilidade de água subterrânea e à proporção de pessoas sem acesso à água tivessem uma forte relação com os municípios beneficiários. Os resultados relativos às variáveis de vulnerabilidade natural dos recursos hídricos indicaram que nem o aumento da disponibilidade de água subterrânea, nem a diminuição da potencialidade de contaminação de

aquíferos se relacionam a uma maior chance do município ser beneficiário. Em relação à variável explicativa referente à proporção da população em domicílios sem água encanada, os resultados evidenciaram, inclusive, uma forte relação negativa com a variável dependente. Isso indica que, ao contrário do esperado e à revelia do público-alvo do APT se tratar de famílias sem acesso à água, o aumento da proporção da população em domicílios sem água encanada corresponde a uma significativa redução da chance do município ser beneficiário. Os resultados demonstraram, contudo, que o critério de elegibilidade do APT relativo à vulnerabilidade social das famílias, as quais devem possuir perfil Bolsa Família para serem beneficiadas, possui um forte poder explicativo em relação à variável dependente. Os coeficientes obtidos para a variável técnica relacionada à proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI demonstram que o aumento de uma unidade dessa variável explicativa implica em uma chance 378.719 vezes maior de o município ser beneficiário dos SCAA, mantendo-se tudo mais constante.

Diante de tais resultados, tendo em vista que apenas uma das quatro variáveis técnicas propostas foi capaz de explicar a definição dos municípios beneficiários, foi avaliado se critérios não-técnicos tinham poder de explicação em relação à variável dependente. Para tanto, foram utilizadas duas variáveis relacionadas a fatores político-partidários: a distribuição de votos do deputado Gil Pereira e o alinhamento político entre governos municipais e governo estadual. Os coeficientes encontrados para a variável relativa aos votos obtidos pelo deputado Gil Pereira indicaram que os municípios em que o parlamentar recebeu voto em 2010 tiveram 6,586 mais chance de serem beneficiários. Apesar de ser menos representativo do que a proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI, tal resultado aponta que a distribuição de votos do parlamentar tem forte capacidade de explicar a escolha dos municípios beneficiários. O alinhamento político entre prefeitura e governo estadual, por sua vez, apresentou relação negativa e pouco significativa com a variável dependente, resultado que explicita a não influência desse fator político-partidário na tomada de decisão do CGE-MG. A avaliação dos critérios não-técnicos, dessa forma, evidencia que a definição dos municípios beneficiários pode ser explicada pela distribuição de votos do deputado Gil Pereira, caracterizando o que a literatura define como *pork barrel*, ou seja, a alocação de recursos em uma região específica que permita ao ator político ser reconhecido como o responsável pela destinação do benefício (ARAÚJO; FREITAS, 2016).

Cabe destacar ainda os valores encontrados para o Coeficiente de Gini, que apesar de ter sido utilizado apenas para fins de controle do modelo de regressão adotado, resultou em

um alto valor de razão de chance, indicando uma relação forte e positiva (30.896,63 de razão de chance) com a definição dos municípios. Assim, em consonância com o modelo de *Social Construction of Target Populations*, o CGE-MG utilizou critérios técnicos e não-técnicos na definição dos municípios beneficiários dos SCAA, direcionando benefícios aos municípios com maior proporção de famílias em situação de vulnerabilidade social e onde o principal *decision-maker* do processo decisório possui base eleitoral. Porém, estranhamente, não se observou qualquer peso das variáveis relativas à escassez ou à qualidade de recursos hídricos nessa etapa do processo, fato notável na medida em que os SCAA são tecnologias que dependem da existência de um manancial com água em quantidade e qualidade suficientes para seu adequado funcionamento.

Após a definição dos municípios beneficiários, tem-se a segunda rodada de tomadas de decisão, na qual instâncias municipais de deliberação definem as comunidades a serem beneficiadas em cada um dos municípios indicados pelo comitê estadual. Em Minas Gerais, as instâncias municipais responsáveis pela definição das comunidades são os CMDRS, conselhos compostos por atores técnicos, com características de *street-level bureaucrats*, que tomam decisões em contextos de discricionariedade limitada. Conforme exposto pela abordagem *Bottom-Up*, a partir de estudos acerca das decisões tomadas pelos *street-level bureaucrats*, as atividades de execução das políticas públicas são realizadas por atores técnicos que possuem discricionariedade em suas decisões, a qual é limitada pelas regras gerais formuladas pelos *policymakers* e pelos mecanismos de controle existentes (LIPSKY, 2010; D'ASCENZI; LIMA, 2013; TUMMERS; BEKKERS, 2014).

Quanto ao grau de discricionariedade dessas instâncias, destaca-se o fato de os CMDRS se subordinarem ao controle exercido pelos estudos de viabilidade técnica realizados pela COPASA nas comunidades indicadas pelos conselhos, o que indica que outros atores com perfil técnico possuem poder de veto em relação às decisões dos conselhos municipais. Os estudos de viabilidade funcionam, portanto, como um mecanismo de controle que invalida as decisões dos CMDRS que não se adequam às regras do APT formuladas pelos *policymakers*. Assim, a dinâmica dessa etapa de deliberação é composta por um ator com atributos de *decision-maker*, responsável por priorizar as comunidades a serem beneficiadas dentro do município, e um ator com atributos de controle, com competência para avaliar a pertinência técnica das decisões do *decision-maker*. Com isso, as tomadas de decisão das instâncias municipais refutam a hipótese do estudo, uma vez que dispõem de uma margem de

discricionariiedade limitada pelas regras do APT e pelos mecanismos de controle exercidos pelos estudos de viabilidade técnica.

Diante disso, a análise referente aos critérios que guiaram as deliberações dos CMDRS se baseou nas informações produzidas pelos estudos de viabilidade técnica. Tais informações são relevantes para a análise pois permitem avaliar se as indicações dos conselhos municipais atendem aos critérios técnicos do APT, bem como os motivos das eventuais inabilitações das comunidades. As informações provenientes das 404 comunidades com estudos de viabilidade técnica concluídos demonstraram que 228 comunidades foram consideradas aptas (56,44%) e 176 foram consideradas não aptas (43,56%) a receber o benefício. Apesar do alto percentual de comunidades inabilitadas, a maioria dos casos de inabilitação se relacionavam a causas não antecipáveis durante as tomadas de decisão dos CMDRS, como a vazão do poço tubular, a qualidade da água e o aceite do benefício pela comunidade. Tal resultado é importante na medida em que explicita que os conselhos municipais dispõem de informações limitadas em suas decisões, e que a maioria dos casos de inabilitação não decorrem da inobservância dos critérios técnicos do APT. Por outro lado, apenas 6,43% das comunidades indicadas foram inabilitadas por causas previsíveis pelos conselhos, o que evidencia que a grande maioria das indicações dos CMDRS se adequa aos critérios técnicos previstos pelo APT e passíveis de verificação prévia. Cabe destacar o importante papel que os estudos de viabilidade técnica desempenham nesse contexto, tendo em vista que a existência de tal mecanismo de controle compromete a análise dos interesses político-partidários que permeiam os conselhos municipais, uma vez que vincula a utilização de critérios técnicos pelos CMDRS e modula as tomadas de decisão por meio do poder de veto que possui sobre as deliberações do conselho.

As análises realizadas em relação às tomadas de decisão nas duas instâncias de deliberação do APT evidenciaram, portanto, que o CGE-MG e os CMDRS possuem atores com perfis distintos que dispõem de diferentes graus de discricionariiedade em suas decisões. Assim, enquanto o CGE-MG possui ampla discricionariiedade e um forte ator com perfil político, os CMDRS possuem discricionariiedade limitada e atores técnicos. No mesmo sentido, os critérios utilizados pelos *decision-makers* nas tomadas de decisão indicaram resultados diferentes para as duas etapas de definição de beneficiários. No caso da tomada de decisão do CGE-MG, tanto a variável técnica relativa à proporção de famílias beneficiárias do PBF ou PETI, quanto a variável político-partidária relacionada à distribuição de votos do deputado Gil Pereira, foram capazes de explicar a definição dos municípios beneficiários. Em contrapartida, tendo em vista a discricionariiedade limitada dos CMDRS, em grande medida

decorrente dos estudos de viabilidade técnica, a definição das comunidades beneficiárias se guiou por critérios técnicos.

Em suma, os resultados dessa pesquisa apontam que os processos decisórios em que são definidos os beneficiários de políticas públicas, de acordo com o contexto em que estão inseridos, podem ter características semelhantes aos processos decisórios que ocorrem na fase de formulação e na fase de implementação das políticas públicas, comprovando as críticas à compreensão do *policy process* enquanto um processo de fases sequenciais e distintas, com características e atores específicos. Assim, tomadas de decisão que envolvem atores com perfil político e ampla margem de discricionariedade, baseiam-se em critérios técnicos e político-partidários, como previsto pelo modelo de *Social Construction of Target Populations* em análises relativas às decisões dos *policymakers*. Por outro lado, tomadas de decisão que envolvem atores com perfil técnico e discricionariedade limitada, baseiam-se em critérios técnicos, conforme previsto pela abordagem *Bottom-Up* em estudos sobre os *street-level bureaucrats*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. **Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research**. *American Political Science Review*. 529-46, 2001.

AMES, Barry. **Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation**. *American Journal of Political Science*. Vol. 39, N. 2, pp. 406-433, Maio, 1995.

_____. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ARAÚJO, Victor; FREITAS, Andréa. **Partidos, Coalizões e Influência sobre Políticas Públicas no Brasil: um Jogo de Arenas Múltiplas e Payoffs Variados**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2016.

ASA. **Articulação no Semi-Árido. Declaração do Semi-Árido: propostas da articulação no semi-árido brasileiro para a convivência com o semi-árido e combate à desertificação**. Recife, 1999.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BOBROW, Davis; DRYZEK, John. **Policy analysis by design**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

BRASIL. **Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011**. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

_____. **Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015**. Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação; e dá outras providências.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Água para Todos - Manual operacional dos objetos padronizados do programa**. Brasília, 2013a.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro**. Brasília, 2005a.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Conviver - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Plano Safra Semiárido**. Brasília, 2013b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Por um Brasil rural com gente feliz. Políticas agrícolas e programas para os municípios**. Brasília, 2013c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que são, para que servem e como acessar os principais programas e serviços do Brasil Sem Miséria no seu Município**. Brasília, 2013d.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. **Encarte Especial sobre a crise hídrica: Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil**. Brasília, 2015a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca PAN-Brasil**. Brasília, 2005b.

CAMPELLO, Tereza. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas**. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, 2013.

CAMPOS, José Nilson B. **Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos**. Estudos Avançados, vol.28, nº 82, São Paulo, Oct./Dec, 2014.

CARVALHO, Luiz Gonsaga de, *et al.* **Clima**. In: SCOLFORO, José Roberto; OLIVEIRA, Antonio Donizette de; CARVALHO, Luis Marcelo Tavares de (Org.). *Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais*. Lavras: Editora UFLA, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; KNOP, Márcia Nascimento Henriques. **Burocracia de médio escalão nos setores governamentais:**

semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

CLARET, Antônio. MOARA, Flora. **Índice de pobreza multidimensional: uma análise comparativa da construção, gestão da informação e planejamento no México, Colômbia e Minas Gerais.** VII Congresso de Gestão Pública – CONSAD, Brasília, 2014.

CMDRS. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Águas Vermelhas. **Ata da reunião realizada no dia 20 de maio, 2013a.**

_____. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Chapada do Norte. **Ata da reunião realizada no dia 3 de setembro, 2012a.**

_____. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Comercinho. **Ata da reunião realizada no dia 25 de abril, 2013b.**

_____. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Janaúba. **Ata da reunião realizada no dia 2 de setembro, 2012b.**

_____. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Medina. **Ata da reunião realizada no dia 15 de abril, 2013c.**

COADY, David.; GROSH, Margaret.; HODDINOTT, John. **Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience.** Washington, DC: Banco Mundial, 2004.

COHEN, Ernesto; FRANCO Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993. (Cap. 5).

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** Administrative Science Quarterly 17: 1-25. 1972.

COX, Gary. **The organization of democratic legislatures.** In: WEINGAST, B., WITTMAN, D. (orgs). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press, 2006.

D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** Rev. Sociologia Política, v. 21, n. 48. Curitiba, 2013.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14^a ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013 (Cap. 1 e 3).

ELMORE, Richard. **Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas**. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (org.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. RAP. Rio de Janeiro, 35(1):119-44, Jan/Fev, 2001.

FARIA, Ana Lúcia Consenza; FEIJÓ, Carmen Aparecida; SILVA, Denise Britz do Nascimento. **Focalização de Políticas Públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo**. Ensaio FEE, v. 28, n. 1. Porto Alegre, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Poder de agenda e políticas substantivas**. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativos em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FERREIRA, Alberto de Mello. **Projeto de transposição de águas do rio São Francisco: uma análise à luz do processo de agenda-setting**. Dissertação (CMAPG). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2013.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21. Brasília, 2000.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959. (Coleção textos brasileiros de economia).

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, v.4, n. 3, p. 5-14, São Paulo, 1984. (Centro de Economia Política).

GOMES, Uende Aparecida Figueiredo; HELLER, Léo. **Acesso à água proporcionado pelo Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais: combate à seca ou ruptura da vulnerabilidade?**. Eng. Sanit. Ambient. vol.21, n.3, 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/esa/v21n3/1809-4457-esa-21-03-00623.pdf>>. Acesso em 15/12/2016.

GONÇALVES, Guilherme Quaresma. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre indicadores educacionais dos jovens brasileiros** [manuscrito]. 2015.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, v. 58, 2003.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. City University of Hong Kong, 2002.

IGNAZI, Piero. **Power and the (il)legitimacy of political parties: an unavoidable paradox of contemporary democracy**. Party Politics, v. 20, n. 2, 2014, p. 160-169.

IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Projeto Áridas: Memória e Acervo**. Edição eletrônica, 2008. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Projeto_%C3%81ridas_-_Mem%C3%B3ria_e_Acervo_-_Livreto_CD.pdf>. Acesso em 10/08/2016.

IMMERGUT, Ellen M. **As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 30 (11):139-165, 1996.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. **Theories of the Policy Cycle**. In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara. S. *Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: MAP, 1991.

_____. **Still Muddling, Not Yet Through**. Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

_____. **The Policy-Making process**. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall. 1968.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services**. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

LOPEZ, Felix Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOTTA, Gabriela. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade.** In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática.* Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

LOWI, Theodore. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Science.** World Politics. Julho, 1964.

MATTEI, Lauro. **Institucionalidade e Protagonismo Político: os 10 Anos do Condraf.** Brasília, 2010.

MELLO, Carlos Rogério, *et al.* **Recursos Hídricos.** In: SCOLFORO, José Roberto; OLIVEIRA, Antonio Donizette de; CARVALHO, Luis Marcelo Tavares de (Org.). *Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais.* Lavras: Editora UFLA, 2008.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; CARNEIRO, Ricardo. **Reforma do Estado e da Gestão Pública: o Debate Contemporâneo.** 8º Encontro da ABCP. Gramado, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Relatório contendo o mapeamento dos atores, competências e dos programas e ações de cada órgão de governo com atuação na área de saneamento básico.** Belo Horizonte, 2012.

NAKAMURA, Robert. **The Textbook policy process and implementation research.** Review of Policy Research 7. 1987.

PARADA, Eugenio Lahera. **Implementación de las políticas y asesoría presidencial.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas, coletânea.* Brasília: ENAP, 2006.

PIOVESAN, Márcia Franke. **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** Dissertação de Mestrado. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2002.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, jan./junho, 2009.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2006. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água.** New York, 2006.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2010. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano.** New York, 2010.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. **Implementing Public Policy.** In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara. S. *Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods.* Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas.** Vol.1, IGEPP, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acesso em: 11/12/2016.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press. 1993.

SABATIER, Paul. **Theories of the policy process.** Boulder: Westview Press. 1999.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco *et al.* **Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do programa bolsa família.** In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília, 2013.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Policy Design for Democracy.** Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **The Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy.** *American Political Science Review* 87(2), 1993.

SCOLFORO, José Roberto, *et al.* **Apresentação do zoneamento ecológico-econômico do estado de Minas Gerais.** In: SCOLFORO, José Roberto; OLIVEIRA, Antonio Donizette de; CARVALHO, Luis Marcelo Tavares de (Org.). *Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais.* Lavras: Editora UFLA, 2008.

SIDNEY, Mara S. **Policy Formulation: Design and Tools.** In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara. S. *Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods.* Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 04/11/2016.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido.** Sociedade e Estado, v. 18, n. 1/2. Brasília, 2003.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: políticas públicas e transição paradigmática.** Revista Econômica do Nordeste, v.38, nº 3, Fortaleza, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, ano 8, nº 16. Porto Alegre, 2006.

TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor. **Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion.** Public Management Review, Vol. 16, No. 4, 2014.

WOOLDRIDGE, Jeffrey Marc. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna.** São Paulo, Cengage Learning, 2008.

ANEXO A – Quantidade de comunidades destinadas aos municípios beneficiados com SCAA e quantidade média de famílias beneficiárias correspondente

Município	Quantidade inicial de SCAA	Quantidade média de famílias beneficiárias	Quantidade de SCAA após revisão	Quantidade média de famílias beneficiárias	Quantidade de comunidades indicadas pelo CMDRS	Quantidade média de famílias beneficiárias
Águas Vermelhas	5	200	5	200	1	40
Almenara	9	360	7	280	7	280
Araçaí	12	480	9	360	9	360
Bandeira	5	200	5	200	5	200
Berilo	9	360	7	280	7	280
Berizal	5	200	5	200	5	200
Bonito de Minas	10	400	8	320	8	320
Cachoeira de Pajeú	8	320	6	240	6	240
Capitão Enéas	5	200	5	200	7	280
Carai	12	480	9	360	10	400
Catuti	5	200	5	200	4	160
Chapada do Norte	11	440	8	320	10	400
Comercinho	6	240	5	200	5	200
Cônego Marinho	6	240	5	200	5	200
Coronel Murta	5	200	5	200	5	200
Cristália	5	200	5	200	5	200
Curral de Dentro	5	200	5	200	5	200
Divisa Alegre	5	200	5	200	2	80
Divisópolis	5	200	5	200	5	200
Espinosa	12	480	9	360	9	360
Felisburgo	5	200	5	200	4	160
Francisco Badaró	8	320	6	240	6	240
Francisco Sá	12	480	9	360	9	360
Fruta de Leite	5	200	5	200	5	200
Gameleiras	5	200	5	200	6	240
Grão Mogol	12	480	9	360	9	360
Ibiracatu	5	200	5	200	5	200
Indaial	5	200	5	200	5	200
Itacarambi	5	200	5	200	5	200
Itaobim	6	240	5	200	2	80
Itinga	9	360	7	280	7	280
Jacinto	5	200	5	200	5	200
Jaíba	12	480	9	360	11	440
Janaúba	8	320	6	240	4	160
Januária	13	520	10	400	10	400
Japonvar	6	240	5	200	5	200
Jenipapo de Minas	5	200	5	200	5	200
Jequitinhonha	9	360	7	280	7	280

Município	Quantidade inicial de SCAA	Quantidade média de famílias beneficiárias	Quantidade de SCAA após revisão	Quantidade média de famílias beneficiárias	Quantidade de comunidades indicadas pelo CMDRS	Quantidade média de famílias beneficiárias
Joáima	6	240	5	200	6	240
Jordânia	5	200	5	200	5	200
José Gonçalves de Minas	5	200	5	200	5	200
Josenópolis	5	200	5	200	6	240
Juvenília	5	200	5	200	3	120
Lontra	5	200	5	200	5	200
Mamonas	5	200	5	200	5	200
Manga	7	280	6	240	6	240
Mata Verde	5	200	5	200	5	200
Matias Cardoso	6	240	5	200	4	160
Mato Verde	5	200	5	200	5	200
Medina	7	280	6	240	6	240
Miravânia	5	200	5	200	5	200
Montalvânia	7	280	5	200	6	240
Monte Azul	11	440	8	320	8	320
Monte Formoso	5	200	5	200	5	200
Montezuma	5	200	5	200	5	200
Ninheira	8	320	6	240	6	240
Nova Porteirinha	5	200	5	200	2	80
Novo Cruzeiro	12	480	9	360	7	280
Novorizonte	5	200	5	200	5	200
Padre Carvalho	5	200	5	200	5	200
Padre Paraíso	9	360	7	280	9	360
Pai Pedro	5	200	5	200	5	200
Patis	5	200	5	200	5	200
Pedra Azul	5	200	5	200	4	160
Pedras de Maria da Cruz	5	200	5	200	7	280
Ponto dos Volantes	9	360	7	280	10	400
Porteirinha	12	480	9	360	9	360
Riacho dos Machados	6	240	5	200	5	200
Rio Pardo de Minas	12	480	9	360	10	400
Rubelita	6	240	5	200	5	200
Rubim	5	200	5	200	5	200
Salinas	10	400	8	320	8	320
Salto da Divisa	5	200	5	200	2	80
Santa Cruz de Salinas	5	200	5	200	5	200
Santa Maria do Salto	5	200	5	200	5	200
Santo Antônio do Retiro	6	240	5	200	4	160
São João da Ponte	12	480	9	360	9	360
São João das Missões	10	400	8	320	8	320
São João do Paraíso	12	480	9	360	8	320

Município	Quantidade inicial de SCAA	Quantidade média de famílias beneficiárias	Quantidade de SCAA após revisão	Quantidade média de famílias beneficiárias	Quantidade de comunidades indicadas pelo CMDRS	Quantidade média de famílias beneficiárias
Serranópolis de Minas	5	200	5	200	5	200
Taiobeiras	7	280	6	240	6	240
Vargem Grande do Rio Pardo	5	200	5	200	3	120
Varzelândia	12	480	9	360	9	360
Verdelândia	5	200	5	200	5	200
Virgem da Lapa	8	320	6	240	4	160
Total	600	24.000	513	20.520	500	20.000

Fonte: Produção própria

DADOS SOCIOECONÔMICOS**8. O responsável pela unidade familiar recebe algum tipo de benefício financeiro de programas sociais?**

- 8.1. BPC (Benefício de Prestação Continuada – Idosos e Pessoas com deficiência)
 8.2. Bolsa Família 8.3. PRONAF 8.4. Fomento à Terra
 8.5. Seguro Defeso 8.6. Outro: _____

9. Ocupação do responsável pela unidade familiar:

- 9.1. Agricultor 9.2. Autônomo 9.3. CLT 9.4. Aposentado
 9.5. Pensionista 9.6. Servidor público 9.7. Empregado público
 9.8. Não possui

10. Período de Renda:

- 10.1. Mensal 10.2. Safra 10.3. Anual 10.4. Semestral 10.5. Diária

11. Valor Mensal da renda familiar: R\$ _____ [8]**11.1. Total de pessoas que moram na residência (titular do NIS + cônjuge + filhos + parentes + outros): _____ [2]****12. Renda Per Capita R\$ _____ [8]** (cálculo automático no sistema, levando em conta o número de pessoas que moram na casa – item 14.1)**DADOS DE ACESSO E USO DA ÁGUA****13. Fontes de água que a família utiliza:****13.1 A família possui acesso à água para Beber e Cozinhar?****13.1.1 Qual é a distância usual que a família percorre para conseguir água para Beber ou Cozinhar?**

- 17.1.2.1.1 Até 500 metros 17.1.2.1.2 > 500 e Até 1.000 metros 17.1.2.1.3 > 1.000 metros

13.1.2 Quais as Fontes de água que a família utiliza para Beber e Cozinhar:

Tipo de Fonte		
<input type="checkbox"/> Poço	<input type="checkbox"/> Sistema de abastecimento na própria comunidade	<input type="checkbox"/> Cisterna de consumo humano da família (placa, polietileno, etc)
<input type="checkbox"/> Poço Sub-superficial	<input type="checkbox"/> Sistema de abastecimento em outra comunidade	<input type="checkbox"/> Cisterna para consumo humano de terceiros
<input type="checkbox"/> Córrego	<input type="checkbox"/> Cisterna de produção na própria comunidade	<input type="checkbox"/> Barreiro
<input type="checkbox"/> Rio/Riacho	<input type="checkbox"/> Cisterna de produção em outra comunidade	<input type="checkbox"/> Nascentes
<input type="checkbox"/> Tanques	<input type="checkbox"/> Sistema Coletivo de Abastecimento	<input type="checkbox"/> Açudes
<input type="checkbox"/> Lagoa	<input type="checkbox"/> Sistema de Adução	<input type="checkbox"/> Carro pipa

13.2.1 A água consumida para Beber ou Cozinhar é tratada?

13.2.1 Não (Pule para a questão)

13.2.2 Sim. Especifique

13.2.2.1 Fervida 13.2.2.2 Clorada 13.2.2.3 Coadada 13.2.2.4 Filtrada

13.3 A família possui acesso à água para Agricultura e Criação de Animais?

13.3.1 Não (Pule para a questão 15)

13.3.2 Sim. (Responda as questões abaixo).

13.3.2.1 Qual é a distância usual que a família percorre para conseguir água para Agricultura e Criação de Animais? 13.3.2.1.1 Até 500 metros 13.3.2.1.2 > 500 e Até 1.000 metros

13.3.2.1.3 > 1.000 metros

13.3.3 Quais as Fontes de água que a família utiliza para Agricultura e Criação de Animais?:

Tipo de Fonte		
<input type="checkbox"/> Poço	<input type="checkbox"/> Sistema de abastecimento em outra comunidade	<input type="checkbox"/> Barreiro
<input type="checkbox"/> Poço Sub-superficial	<input type="checkbox"/> Cisterna de produção na própria comunidade	<input type="checkbox"/> Nascentes
<input type="checkbox"/> Córrego	<input type="checkbox"/> Cisterna de produção em outra comunidade	<input type="checkbox"/> Açudes
<input type="checkbox"/> Rio/Riacho	<input type="checkbox"/> Sistema Coletivo de Abastecimento	<input type="checkbox"/> Kits de Irrigação
<input type="checkbox"/> Tanques	<input type="checkbox"/> Sistema de Adução	<input type="checkbox"/> Carro pipa
<input type="checkbox"/> Lagoa	<input type="checkbox"/> Cisterna de consumo humano da família (placa, polietileno, etc)	<input type="checkbox"/> Cisterna para consumo humano de terceiros
<input type="checkbox"/> Sistema de abastecimento na própria comunidade		

DADOS PRODUTIVOS BÁSICOS

14. Dados da propriedade

14.1. Mão de obra familiar (nº de pessoas da família que trabalham na propriedade): |_|_| [2]

14.2. Mão de obra contratada (nº de pessoas contratadas): |_|_| [2]

14.3. Área Total: |_|_|_|_| ha [4]

14.4. Área disponível para produção: |_|_|_|_| ha [4]

15. Atividades Produtivas que a Família Executa

15.1 Não produz nada

15.2 Artesanato

15.3 Agricultura. Quais?

15.3.1 Hortaliças 19.3.2 Arroz 19.3.3 Feijão 19.3.4 Mandioca

15.3.5 Milho 19.3.6 Café 19.3.7 Frutas, Quais: _____

15.4 Pecuária. Quais? 19.4.1 Aves 19.4.2 Suínos 19.4.3 Aquicultura

15.4.4 Bovinos 19.4.5 Ovinos/Caprinos

15.5. Outras Atividades. Quais?

15.5.1 Mel e derivados da apicultura 19.5.2 Pesca 19.5.3 Agroindústria. Qual?

15.5.2 Outros: _____

16. Agricultura

16.1 Finalidade da Agricultura:

16.1. 1 Venda 16.1.2 Consumo próprio

16.2 Área efetivamente utilizada para Agricultura na Propriedade: |_|_|_|_| ha [4]

16.3 Uso de Irrigação para a Agricultura

16.3.1 Não há irrigação

16.3.2 Há irrigação. Indique o Tipo

16.3.2.1 Aspersão 16.3.2.2 Sulco 16.3.2.3 Gotejamento 16.3.2.4 Kits de irrigação

17. Criação de animais

17.1 Finalidade dos Animais Criados:

17.1.2 Venda 21.1.2 Consumo próprio

17.2 Área efetivamente utilizada para Criação de Animais na Propriedade: |_|_|_|_| ha [4]

18. Recebe Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)?

ANEXO D – Termo de recebimento ou atendimento

Financiador: Ministério da Integração Nacional	Executor:
Identificação Nº da Tecnologia: _____ Tipo de Tecnologia: <input type="checkbox"/> Cisterna <input type="checkbox"/> Sistemas Coletivo de Abastecimento <input type="checkbox"/> Barreiro <input type="checkbox"/> Outro. Especificar: _____	
Local de Instalação da Tecnologia Município: _____ UF _____ Comunidade: _____ Coordenada Geográfica: Lon: _____ Lat: _____ Coord. Lon: [] o []' []" Lat: [] o []' []" Coordenadas UTM: X: _____ Y: _____ Zona: _____ Hemisfério: <input type="checkbox"/> Sul <input type="checkbox"/> Norte	
Beneficiário Data: __/__/__ Nome: _____ CPF: _____ NIS: _____ Assinatura do Beneficiário: _____	
* Por a tecnologia estar em perfeita condição de uso firmo o presente	
Responsável pela Entrega Data: __/__/__ Nome: _____ CPF: _____ RG: _____ CREA: _____ Assinatura do Técnico Responsável pela Entrega da Tecnologia: _____	
* Por a tecnologia estar em perfeita condição de uso e atender todas as normativas pertinentes firmo o presente	

- Para os casos dos Sistemas Coletivos de Abastecimento é necessário precisar as coordenadas do local de captação, reservação e ponto mais distante da rede de distribuição, em relação à reservação
- No caso das tecnologias coletivas será necessário inserir os dados de todos os beneficiários e recolher as assinaturas no momento da entrega da tecnologia.

APÊNDICE A – Quantidade de comunidades consideradas não aptas a receber o benefício e as causas da inabilitação

Município	Quantidade de comunidades analisadas	Quantidade de comunidades não aptas						% das comunidades analisadas e não aptas
		Vazão insuficiente ou qualidade inadequada	Quantidade de famílias inviável	Sem aceite da comunidade	Em área de concessão ou já atendida	Outros	Total	
Águas Vermelhas	1	1	0	0	0	0	1	100%
Almenara	6	0	0	0	0	0	0	0%
Araçuaí	7	1	0	0	0	0	1	14%
Bandeira	5	0	0	0	0	1	1	20%
Berilo	0	0	0	0	0	0	0	0%
Berizal	2	1	0	0	0	0	1	50%
Bonito de Minas	7	2	0	0	0	0	2	29%
Cachoeira de Pajeú	6	2	0	0	0	0	2	33%
Capitão Enéas	6	1	0	0	2	1	4	67%
Caraiá	9	2	0	0	1	0	3	33%
Catuti	2	0	0	0	0	0	0	0%
Chapada do Norte	9	1	0	0	4	0	5	56%
Comercinho	5	3	0	0	0	0	3	60%
Cônego Marinho	5	0	0	0	0	0	0	0%
Coronel Murta	5	1	0	0	0	0	1	20%
Cristália	5	1	0	0	0	0	1	20%
Curral de Dentro	5	2	0	0	0	0	2	40%
Divisa Alegre	2	0	0	0	0	0	0	0%
Divisópolis	2	0	2	0	0	0	2	100%
Espinosa	9	5	0	0	0	0	5	56%
Felisburgo	1	1	0	0	0	0	1	100%
Francisco Badaró	0	0	0	0	0	0	0	0%
Francisco Sá	9	2	0	0	0	0	2	22%
Fruta de Leite	5	0	0	1	0	0	1	20%
Gameleiras	6	0	1	0	0	0	1	17%
Grão Mogol	9	0	0	0	0	0	0	0%
Ibiracatu	2	0	0	0	0	0	0	0%
Indaiabira	4	2	0	0	0	0	2	50%
Itacarambi	5	3	0	0	0	0	3	60%
Itaobim	2	2	0	0	0	0	2	100%
Itinga	7	5	0	0	0	0	5	71%
Jacinto	5	1	0	0	0	0	1	20%
Jaíba	9	3	0	2	0	0	5	56%

Município	Quantidade de comunidades analisadas	Quantidade de comunidades não aptas						% das comunidades analisadas e não aptas
		Vazão insuficiente ou qualidade inadequada	Quantidade de famílias inviável	Sem aceite da comunidade	Em área de concessão ou já atendida	Outros	Total	
Janaúba	3	2	0	1	0	0	3	100%
Januária	0	0	0	0	0	0	0	0%
Japonvar	5	2	0	0	0	0	2	40%
Jenipapo de Minas	0	0	0	0	0	0	0	0%
Jequitinhonha	5	2	0	0	0	0	2	40%
Joáma	6	1	0	0	0	1	2	33%
Jordânia	5	1	0	0	0	0	1	20%
José Gonçalves de Minas	5	2	0	0	0	0	2	40%
Josenópolis	6	2	0	0	1	0	3	50%
Juvenília	3	0	0	1	2	0	3	100%
Lontra	5	4	0	0	0	0	4	80%
Mamonas	5	3	0	0	0	0	3	60%
Manga	5	0	0	0	0	0	0	0%
Mata Verde	5	0	0	0	0	0	0	0%
Matias Cardoso	4	0	0	0	0	0	0	0%
Mato Verde	0	0	0	0	0	0	0	0%
Medina	5	4	0	0	0	0	4	80%
Miravânia	5	2	0	0	0	0	2	40%
Montalvânia	6	4	0	1	0	0	5	83%
Monte Azul	7	5	0	0	0	0	5	71%
Monte Formoso	5	2	0	0	0	0	2	40%
Montezuma	2	2	0	0	0	0	2	100%
Ninheira	5	5	0	0	0	0	5	100%
Nova Porteirinha	2	0	0	0	1	0	1	50%
Novo Cruzeiro	0	0	0	0	0	0	0	0%
Novorizonte	5	2	0	0	0	0	2	40%
Padre Carvalho	5	2	0	0	0	0	2	40%
Padre Paraíso	8	2	0	0	2	0	4	50%
Pai Pedro	5	1	0	0	0	0	1	20%
Patis	5	0	0	0	0	0	0	0%
Pedra Azul	4	0	0	0	0	0	0	0%
Pedras de Maria da Cruz	3	1	0	0	0	2	3	100%
Ponto dos Volantes	9	3	2	0	1	0	6	67%
Porteirinha	9	2	0	0	1	0	3	33%
Riacho dos Machados	5	2	0	0	0	0	2	40%
Rio Pardo de Minas	7	2	0	0	1	1	4	57%
Rubelita	4	1	0	0	0	0	1	25%
Rubim	5	3	0	0	0	0	3	60%
Salinas	7	3	0	0	1	0	4	57%

Município	Quantidade de comunidades analisadas	Quantidade de comunidades não aptas						% das comunidades analisadas e não aptas
		Vazão insuficiente ou qualidade inadequada	Quantidade de famílias inviável	Sem aceite da comunidade	Em área de concessão ou já atendida	Outros	Total	
Salto da Divisa	1	1	0	0	0	0	1	100%
Santa Cruz de Salinas	5	3	0	0	0	0	3	60%
Santa Maria do Salto	2	1	0	1	0	0	2	100%
Santo Antônio do Retiro	4	3	0	0	0	0	3	75%
São João da Ponte	7	3	0	0	0	0	3	43%
São João das Missões	8	1	0	0	0	0	1	13%
São João do Paraíso	7	4	0	0	0	0	4	57%
Serranópolis de Minas	5	3	0	1	0	0	4	80%
Taiobeiras	5	0	0	1	1	1	3	60%
Vargem Grande do Rio Pardo	1	1	0	0	0	0	1	100%
Varzelândia	8	4	0	0	0	0	4	50%
Verdelândia	5	0	0	4	0	0	4	80%
Virgem da Lapa	4	0	0	0	0	0	0	0%
Total	404	133	5	13	18	7	176	44%

Fonte: Elaboração própria