

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

MARILIA CAMARA DE ASSIS

**ELEMENTOS DE ESTRUTURA
E GOVERNANÇA DAS PARCERIAS ENTRE O
SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O
PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS**

SÃO CARLOS/SP
2016

MARILIA CAMARA DE ASSIS

**ELEMENTOS DE ESTRUTURA
E GOVERNANÇA DAS PARCERIAS ENTRE O
SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO:
ESTUDO DE CASO SOBRE O
PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos para obtenção de título de Mestre em Engenharia de Produção

Orientador: Prof. Dr. Julio César Donadone

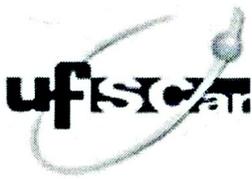
SÃO CARLOS/SP
2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A848e Assis, Marília Camara de
Elementos de estrutura e governança das parcerias
entre o setor público e o setor privado : estudo de
caso sobre o Programa Água Para Todos / Marília
Camara de Assis. -- São Carlos : UFSCar, 2016.
119 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de
São Carlos, 2016.

1. Parcerias público-privada. 2. Água Para Todos.
3. Governança. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Marília Camara de Assis, realizada em 15/06/2016:

Prof. Dr. Julio Cesar Donadone
UFSCar

Profa. Dra. Elisa Nogueira Novaes Botta
UNIP

Profa. Dra. Vanessa Regina Cenedezi Zanarotti
UNIP

A meus pais, por tudo, sempre e tanto.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador Júlio Cesar Donadone, pelo incentivo, pela paciência, pela compreensão e pelas ótimas conversas ao longo deste processo tão enriquecedor quanto árduo que é a realização do mestrado.

Aos professores Mário Sacomano Neto e Alessandra Rachid, pelas valiosas contribuições realizadas no exame de qualificação e a todos os professores com quem cursei as disciplinas.

À equipe da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos pelo apoio fundamental prestado, em especial ao Robson por ser sempre tão gentil.

À amiga Marcela Purini Belém, que me apresentou o Departamento de Engenharia de Produção da UFSCar e suas linhas de pesquisa, e me incentivou a apresentar o meu projeto.

Aos colegas de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em especial Janine, Bruno, Cabral e Ysrael, por todo o aprendizado com o Brasil Sem Miséria, essencial para a realização do presente trabalho.

Aos colegas e amigos da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de São Paulo, em especial aos da salinha de sempre, pela compreensão em relação às viagens a São Carlos e pela inspiração de todos aqueles dias.

Aos amigos queridos pela paciência por tantas ausências em viagens e encontros.

Ao José Guilherme Ferraz de Campos, amigo que me incentivou em todos os momentos e contribuiu de forma ímpar para a realização deste trabalho.

A meus pais pelo apoio incondicional diante de todas as minhas escolhas na vida e pelo amor que me fortalece para todas as batalhas.

À minha irmã, Júlia, por ser a maior inspiração para a dedicação acadêmica e me ensinar todos os dias a aprender com ela.

Ao meu irmão Guilherme e minha cunhada Karina, por terem me dado o maior presente da vida, meu amado sobrinho e afilhado Rafael.

RESUMO

Acompanhando a tendência crescente de formação de parcerias entre os setores público e privado nos mais diversos países nas últimas décadas, o tema vem sendo amplamente abordado na produção acadêmica mundial. O objetivo geral desta pesquisa é identificar possíveis relações entre a estrutura dessas parcerias, a maneira pela qual são operadas e os resultados que logram atingir. Para tanto, o trabalho apresenta um panorama geral sobre o tema, contemplando o contexto de surgimento e desenvolvimento das parcerias no Brasil e no mundo, as diferentes nomenclaturas e conceitos utilizados para abordá-las e as diferentes possibilidades de caracterizá-las. Os três aspectos considerados na caracterização foram o 1) o *hardware* das parcerias, formado por suas normas, composição e objetivos – sua estrutura física; 2) o *software* das parcerias ou a maneira como os membros das parcerias se relacionam entre si, com outros atores, com suas organizações, com a sociedade e com os sistemas público e privado que os circunscrevem – sua governança; e 3) os resultados que as parcerias logram atingir. O caso do Programa Água Para Todos (APT), uma das ações do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), estratégia do Governo Federal (2011-2014) para a superação da extrema pobreza no país, foi selecionado para discutir o tema e ilustrar a lógica que permeia as parcerias entre os setores público e privado. Sob a forma de diferentes arranjos para a consecução do objetivo de universalizar o acesso à água na região do semiárido brasileiro, a participação de atores do setor público e do setor privado somando esforços e se revezando em diferentes papéis, foi fundamental para garantir o cumprimento das metas colocadas pelo Governo Federal e promover ainda outros benefícios para a população. Foi possível verificar ainda que os três aspectos das parcerias considerados na análise se influenciam mutuamente. Assim como o *hardware* da parceria influencia a sua governança, qualquer dificuldade na forma de operar poderá refletir em mudanças nos elementos estruturais inicialmente constituídos. A possibilidade de reavaliar de forma contínua *hardware* e *software* das parcerias parece ser um dos requisitos para que seus resultados sejam os melhores possíveis. Ao mesmo tempo, o acompanhamento dos resultados no decorrer da execução da parceria pode apontar dificuldades e gargalos que eventualmente

serviriam de orientadores a necessárias reformulações em sua estrutura e governança.

PALAVRAS-CHAVE: Parcerias público-privada. Água Para Todos. Governança.

ABSTRACT

In the past few decades, following the growing trend to create partnerships between public and private sectors in multiple countries, this topic has been broadly discussed in global academic production. The main purpose of this research is to identify potential relationships in those partnerships' structure, how they are handled, and the results they aim to achieve. For that matter, this paper presents an overview of the subject, taking into account the context of emergence and development of those partnerships in Brazil and in the world, the different terminologies and concepts used to discuss them, and the multiple possibilities to characterize them. Three aspects were considered for the characterization, namely: 1) the partnerships' *hardware*, composed by their standards, constitution and objectives – its physical structure; 2) the partnerships' *software*, or how their members relate to one another, to other actors, to their organizations, to society, and to the public and private systems that surround them – its governance; and 3) the results aimed by partnerships. The government program Água Para Todos (APT), one of the measures for the governmental plan Brasil sem Miséria (BSM) – a strategy by the Federal Government (2011-2014), which aims to overcome extreme poverty in Brazil – was selected to approach this theme and to illustrate the rationale behind partnerships between public and private sectors. In the form of different arrangements to achieve the objective of making the access to water universal in the Brazilian semi-arid region, the participation of actors from public and private sectors joining efforts and taking turns on different roles was critical to assure that the goals established by the Federal Government were fulfilled and to foster other benefits for the population as well. It was also possible to observe that the three aspects of partnerships considered for the analysis affect one another. Just as the partnership's *hardware* affects its governance, any kind of obstacle faced by the form of operation might result in changes to the previously constituted structural elements. The possibility to reassess the continuous forms of partnerships' *hardware* and *software* might be one of the requirements to achieve the best possible results. At the same time, tracking results along the partnership execution might point to difficulties and bottlenecks which, occasionally, would act as guides to the required changes to its structure and governance.

KEYWORDS: Public-Private Partnerships. Government Program *Água Para Todos*.
Governance.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1-1 – Fronteiras das interações entre os agentes. | 30 |
| Figura 3-1 – Lógica de estruturação do Plano BSM..... | 57 |
| Figura 3-2– Semiárido brasileiro. | 63 |
| Figura 3-3 – Rota de Inclusão Produtiva Rural do BSM..... | 65 |
| Figura 3-4 – Cisterna de Placa..... | 68 |
| Figura 3-5 –Cisterna de Polietileno. | 68 |
| Figura 3-6 – Modelo do Ministério do Desenvolvimento Social para interlocução com parceiros interlocutores..... | 75 |
| Figura 3-7 – Modelo do Ministério da Integração para interlocução com entes subnacionais..... | 79 |

LISTA DE TABELAS

Tabela 3-1 – Distribuição da população em situação de extrema pobreza. 59

Tabela 3-2 – Distribuição da meta do Programa Água Para Todos. 67

Tabela 3-3 – Valor empenhado no Programa Água Para Todos por executor..71

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1-1 – Tipologia de parcerias segundo sua composição..... | 32 |
| Quadro 1-2 – Tipologia de parcerias segundo seu objetivo. | 33 |
| Quadro 1-3 – Tipologia de parcerias segundo objetivo e papel de cada setor.. | 34 |
| Quadro 1-4 – Tipologia de parcerias segundo o objetivo | 35 |
| Quadro 1-5 – Síntese das tipologias – elementos estruturais. | 36 |
| Quadro 1-6 – Formas de parcerias público-privada legalmente previstas no Brasil..... | 40 |
| Quadro 1-7 – Tipologia de parcerias segundo natureza da relação e papel dos Parceiros..... | 43 |
| Quadro 1-8 – Comportamento das parcerias em relação aos princípios de governança..... | 45 |
| Quadro 2-1 – Relação entre critérios estabelecidos para definição de um caso e as características do caso desta pesquisa..... | 51 |
| Quadro 2-2 – Modelo teórico e encadeamento com os objetivos da pesquisa. | 55 |
| Quadro 3-1 – Estrutura de Gestão do Plano BSM. | 60 |
| Quadro 3-2 – Governança do Programa Água Para Todos. | 69 |
| Quadro 3-3 – Legislação referente ao Programa Cisternas. Error! Bookmark not defined. | |
| Quadro 4-1 – Síntese das parcerias do Programa Água Para Todos segundo aspectos definidos para análise..... | 80 |

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| APT | Programa Água Para Todos |
| ASA | Articulação no Semi-Árido Brasileiro |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BSM | Plano Brasil Sem Miséria |
| CADÚNICO | Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal |
| CF | Constituição Federal |
| CIS | Colaborações Intersetoriais |
| CODEVASF | Companhia dos Vales do Parnaíba e do São Francisco |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| FETRAF | Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar |
| DENOCs | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas |
| FBB | Fundação Banco do Brasil |
| FEBRABAN | Federação Brasileira de Bancos |
| FUNASA | Fundação Nacional da Saúde |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| MCID | Ministério das Cidades |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MF | Ministério da Fazenda |
| MI | Ministério da Integração Nacional |

| | |
|-------|--|
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MS | Ministério da Saúde |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OS | Organizações Sociais |
| OSCIP | Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público |
| P1MC | Programa Um Milhão de Cisternas |
| PFI | <i>Private Finance Initiative</i> |
| PPP | Parceria público-privada |
| PS | Parcerias Sociais |
| PTS | Parcerias Trisetoriais |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 17 |
| 1. PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E PRIVADO | 20 |
| 1.1. CONTEXTO HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA .. | 20 |
| 1.1.1. Surgimento e consolidação no mundo | 20 |
| 1.1.2. Especificidades do contexto brasileiro..... | 24 |
| 1.2. NOMENCLATURAS E CONCEITOS | 26 |
| 1.3. CONSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS: HARDWARE E SOFTWARE .. | 30 |
| 1.3.1. O hardware das parcerias – Elementos Estruturais..... | 31 |
| 1.3.2. O software das parcerias – Governança..... | 44 |
| 1.3.3. Resultados das parcerias..... | 49 |
| 2. METODOLOGIA | 51 |
| 2.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA | 51 |
| 2.2. ESTRATÉGIA DA PESQUISA..... | 52 |
| 2.3. SELEÇÃO DO CASO | 53 |
| 2.4. COLETA E ANÁLISE DE DADOS | 54 |
| 3. ESTUDO DE CASO - O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS | 56 |
| 3.1. CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS - O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA..... | 56 |
| 3.2. ANTECEDENTES DO PROGRAMA | 62 |
| 3.3. ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS | 64 |
| 3.3.1. Definição da meta..... | 66 |
| 3.3.2. Gestão e financiamento do Programa..... | 69 |
| 3.4. PARCERIAS: OS DIFERENTES ARRANJOS PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS..... | 72 |
| 3.4.1. Programa Cisternas: a referência de parceria para o Água Para Todos..... | 73 |
| 3.4.2. Ministério da Integração e as cisternas de polietileno: uma parceria trisetorial..... | 77 |

| | |
|--|------------|
| 3.4.3. A participação da Fundação Banco do Brasil: mais uma parceria..... | 80 |
| 3.4.4. A participação do BNDES e da Petrobrás: outros parceiros ou apenas financiadores?..... | 81 |
| 4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA..... | 83 |
| 4.1. ANÁLISE SOBRE O <i>HARDWARE</i> DAS PARCERIAS | 86 |
| 4.2. ANÁLISE SOBRE O <i>SOFTWARE</i> DAS PARCERIAS..... | 88 |
| 4.3. ANÁLISE SOBRE OS RESULTADOS DAS PARCERIAS..... | 92 |
| 5. CONCLUSÃO..... | 95 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 97 |
| REFERÊNCIAS | 100 |
| ANEXO 1 - DECRETO Nº7.492/2011 INSTITUI O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA..... | 106 |
| ANEXO 2 – DECRETO Nº 7.535/2011 INSTITUI O PROGRAMA NACIONAL DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO E USO DA ÁGUA - “ÁGUA PARA TODOS” | 109 |
| ANEXO 3 – ESTATUTO DA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL..... | 112 |

INTRODUÇÃO

O tema das parcerias entre o setor público e o setor privado no Brasil insere-se em uma ampla discussão que envolve o entendimento sobre a natureza e a história de cada um destes setores e de como se deu sua ação ao longo do tempo. A redemocratização do país, após mais de duas décadas de regime ditatorial, tem como um de seus símbolos mais importantes a Constituição Federal de 1988 que, além de consolidar o regime democrático, estabeleceu uma série de direitos sociais como resultado de um longo processo de mobilização de diversos setores da sociedade brasileira.

No setor público, diferentes mandatos se seguiram à frente dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, os quais forjaram diferentes estratégias e arranjos para cumprir o papel previsto para cada um na promoção e garantia dos Direitos e da cidadania assegurados pela Constituição. As políticas públicas implementadas ao longo dos últimos 30 anos e a institucionalidade necessária para realizá-las variaram em diversos aspectos, tais como ideológico, político, econômico, organizacional, dentre outros. Do mesmo modo, no setor privado, tanto empresas como organizações da sociedade civil (privadas sem fins lucrativos) forjaram seus projetos e os realizaram sob os mais variados arranjos.

Hoje, tanto o setor público quanto o privado têm necessidades e aspirações que podem variar segundo os mais diversos aspectos e a formação de parcerias entre eles pode ser uma das estratégias utilizadas para sanar tais necessidades e atingir tais aspirações. A sofisticação dos arranjos para a realização de políticas e projetos sociais que se queira empreender em um ou outro setor pode ser o caminho para o sucesso e a conquista de bons resultados.

A participação ativa como gestora de projetos no Plano Brasil Sem Miséria (BSM), estratégia adotada pelo Governo Federal na gestão 2011-2014 para erradicar a extrema pobreza no Brasil, propiciou a esta pesquisadora vivenciar de maneira empírica muitas das dinâmicas que permeiam o processo de formação de parcerias entre representantes do setor público e do setor privado.

Fruto desta vivência, o que nos motivou a propor o estudo que aqui se apresenta foi a verificação de que os desafios estabelecidos para o BSM e, de forma específica, o

objetivo definido para o Programa Água Para Todos, de universalização do acesso à água para as famílias em situação de vulnerabilidade social, só puderam avançar por meio de uma ação conjunta, envolvendo diversos setores da sociedade. Neste sentido, questões sobre a viabilidade da formação de parcerias, sua legitimidade e capacidade de ação em prol do interesse público nortearam a estruturação deste trabalho.

Assim, a relevância desta pesquisa se encontra justamente na necessidade de se aprimorar a compreensão sobre as parcerias de forma a aperfeiçoar seu desenho e forma de implementação com vistas a garantir que tenham um desempenho cada vez melhor em prol do interesse público.

O objetivo geral desta pesquisa é explorar a relação entre a estrutura das parcerias entre os setores público e privado, a maneira pela qual são operadas e os resultados que logram atingir, a partir da identificação dos elementos estruturais que compõem as diversas formas possíveis de parcerias, da verificação de como se dá sua governança e quais são os resultados que podem atingir. De forma específica, serão analisadas as parcerias formadas no âmbito do Programa Água Para Todos do Governo Federal brasileiro entre os anos de 2011 e 2014.

Para atingir tais objetivos, o trabalho está estruturado em quatro capítulos além desta Introdução e das Considerações Finais. O primeiro capítulo apresenta um panorama geral sobre as parcerias entre os setores público e privado com base na literatura nacional e internacional produzida sobre o tema, com vistas a promover uma compreensão sobre o contexto histórico, econômico e político de surgimento e desenvolvimento das parcerias no cenário internacional e no Brasil, discutir as diferentes nomenclaturas e conceitos utilizados para abordá-las em toda a sua diversidade e as diferentes possibilidades de caracterização das parcerias, segundo seus elementos estruturais, sua governança e seus resultados.

No segundo capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na realização desta pesquisa a partir de sua caracterização, da apresentação da estratégia de pesquisa utilizada, dos procedimentos para coleta e análise de dados e das estratégias de validação dos resultados produzidos.

O terceiro capítulo discorre sobre os resultados do estudo de caso realizado sobre as parcerias entre os setores público e privado no âmbito do Programa Água Para

Todos, selecionado para a discussão empírica sobre o tema e para ilustrar a lógica que permeia as parcerias. Deste modo, são apresentados o contexto de criação do Programa, sua estruturação e formas de gestão e financiamento, bem como os aspectos relacionados aos elementos estruturais, à governança e aos resultados das parcerias formadas em seu âmbito.

O quarto e último capítulo apresenta a discussão sobre os resultados da pesquisa, à luz do referencial teórico apresentado. Uma análise sobre cada um dos aspectos das parcerias – estrutura, governança e resultados - e seus respectivos elementos, é apresentada bem como uma discussão sobre possíveis relações e influências entre eles.

1. PARCERIAS ENTRE O SETOR PÚBLICO E PRIVADO

Acompanhando a tendência crescente de formação de parcerias entre os setores público e privado nos mais diversos países nas últimas décadas, o tema vem sendo amplamente abordado na produção acadêmica mundial. O objetivo deste capítulo é traçar um panorama geral sobre as parcerias com base na literatura nacional e internacional produzida sobre o tema e, a partir da sua compreensão, definir categorias de análise para o estudo de caso sobre as parcerias entre os setores público e privado firmadas no âmbito do Programa Água Para Todos do Governo Federal brasileiro entre os anos de 2011 e 2014.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção, é traçado o contexto histórico, econômico e político, de forma a compreender como se deu o surgimento e o desenvolvimento das parcerias entre os setores público e privado no cenário internacional e no Brasil. Na segunda seção, são apresentadas as diferentes nomenclaturas e conceitos utilizados para tratar as parcerias em toda a sua diversidade. Na terceira e última seção são apresentadas as diferentes possibilidades de caracterização das parcerias, segundo seus elementos estruturais, sua governança e seus resultados.

1.1. CONTEXTO HISTÓRICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA

1.1.1. Surgimento e consolidação no mundo

A partir da década de 1980, diversos países passaram a enfrentar situações que levaram a uma diminuição de sua capacidade de investimento. Nesse contexto, a possibilidade de formação de parcerias e articulações com representantes da iniciativa privada surgiu como alternativa para alavancar recursos para investimentos, sobretudo para os projetos mais caros, como os de infraestrutura, mas também para garantir a provisão dos serviços públicos (BRITO, SILVEIRA, 2005). Como uma das consequências dessa tendência, gradativamente, as

parcerias entre os setores público e privado passaram a ser formalizadas e previstas na legislação de muitos países (BOVAIRD, 2004).

No Reino Unido, considerado o país pioneiro nesta empreitada, as parcerias público-privadas fizeram parte da reforma administrativa dos anos 1990, tendo recebido inicialmente o nome de *Private Finance Initiative* (PFI). Elas foram criadas com o objetivo de compartilhar o investimento em infraestrutura com o setor privado, convocado a participar ativamente das iniciativas. Na década de 1990, outros países europeus, EUA, Canadá, Japão e Austrália, inspirados no modelo britânico, criaram seus próprios modelos de parcerias público-privadas, utilizando-os para realizar importantes projetos de infraestrutura (HODGE, GREVE, 2010).

No mesmo período, os países conhecidos então como de 'terceiro mundo', dentre os quais figurava o Brasil, enfrentavam grave crise econômica. O grupo dos países ricos – ou de 'primeiro mundo', responsável por ditar as relações econômicas mundiais no pós Guerra Fria, preconizava que, para passar a integrar o campo econômico capitalista e viabilizar o acesso a empréstimos como meio de controle da crise, seria necessário que os países de terceiro mundo seguissem a cartilha neoliberal e tomassem medidas visando a recuperação econômica. Dentre essas medidas, figurava a redução do papel do Estado na economia, que poderia ser realizada por meio de privatizações de empresas estatais, reformas administrativas e fiscais, desregulação do mercado, dentre outras iniciativas (DUPAS, 1999).

Portanto, a situação de restrição orçamentária foi determinante para que os países buscassem fomentar e aprimorar a formação de parcerias do setor público com o setor privado. De maneira geral, nos países desenvolvidos o motivo apontado para o aumento da ocorrência e a formalização das parcerias foi a crise dos sistemas de bem estar social e a consequente tentativa dos governos de viabilizar a manutenção das políticas sociais. Nos países do leste europeu, o fim dos regimes socialistas e a consequente modernização da gestão pública formam o cenário que propiciou a escolha por este caminho. Nos países em desenvolvimento, dentre os quais figura o Brasil, a crise econômica, a redemocratização, o fortalecimento da participação social e as reformas gerenciais promovidas na gestão pública, foram os principais catalisadores para a ascensão das parcerias (TEODOSIO, 2008).

Assim, do ponto de vista do setor público, conforme já identificado, os principais elementos motivadores para a formação de parcerias são a possibilidade de reduzir

despesas públicas e maximizar os recursos do Estado. O compartilhamento de riscos com os parceiros também aparece com forte elemento motivador (MCCANN, THIBOUTOT, 2012).

Tradicionalmente, o debate sobre as parcerias entre os setores público e privado tende a relacionar diretamente sua maior ou menor ocorrência às doutrinas política e econômica vigentes em determinado país. Porém tal visão não nos parece ser suficiente para compreender por que razão e de que maneira as parcerias público-privadas vêm se formando ao longo dos anos, principalmente porque ela deixa de considerar as motivações dos agentes privados e as situações que poderiam influenciá-los a formar tais parcerias com o setor público.

A partir da visão proposta em 'O Novo Espírito do Capitalismo', por Boltanski e Chiappello (1999), consideramos que a maior ou menor ocorrência de parcerias também deve ser vislumbrada do ponto de vista das motivações dos agentes privados. Sua maior ocorrência, por exemplo, pode figurar como forma de justificativa ou legitimação destes agentes junto à sociedade, uma oportunidade de realização de algo além da acumulação de capital. Os autores argumentam que situações nas quais o capitalismo pode aparecer como responsável por condições que geram injustiça ou desigualdade, podem levar a mudanças em seu modo de funcionar. Eles nos dizem que:

"[...] o capitalismo achou, nas críticas feitas a ele, a via para a própria sobrevivência, sendo crítica a diferença entre um estado desejável para as coisas e o seu estado real. [...] as críticas são consideradas como o motor das mudanças do espírito do capitalismo". (BOLTANSKI, CHIAPPELLO, 1999, p. 69).

Sendo assim, as profundas mudanças vivenciadas pelo sistema capitalista a partir dos anos 1980 e intensificadas na década seguinte, quando a lógica de obtenção de lucro a partir da produção é incrementada com o advento de novas tecnologias e novas formas de reprodução do capital, devem ser consideradas no mesmo nível de importância das mudanças vivenciadas pelo Estado, no que diz respeito a sua influência para a formação das parcerias entre os setores público e privado. A mudança na natureza e na forma da ação social privada durante as últimas décadas é, por si só, um exemplo de tal impacto. Passando da ação filantrópica e restrita a temas exclusivamente ligados a seus negócios às noções de Responsabilidade Social e Sustentabilidade, a ação social privada transformou-se nos últimos 50 anos,

respondendo às demandas de um mercado em constante mutação, inserido em um cenário mundial influenciado por crises econômicas e mudanças de paradigmas políticos e culturais. Hoje é imprescindível para o sucesso econômico das empresas a viabilização de um espectro maior e mais variado de interlocutores, bem como a consideração de elementos sociais, culturais e éticos na definição e execução de seus negócios. O princípio de criação de valor compartilhado, (*creating shared value*) traduz essa ideia. Trata-se de estabelecer, na atividade empresarial, uma dinâmica que considere a ação social tão central quanto à ação econômica, viabilizando uma conexão afinada entre o que é necessário para o sucesso de determinada empresa, isto é, o lucro -e o que é importante para a sociedade como um todo (PORTER, KRAMER, 2011).

Assim, a dinamização da economia internacional passou a demandar comportamentos mais flexíveis aptos a responder às rápidas mudanças dos mercados. Além disso, a incorporação da perspectiva da responsabilidade social e da sustentabilidade como uma das dimensões da estratégia de atuação das empresas vislumbra nas parcerias a oportunidade de dar escala a ações desenvolvidas no sentido do interesse público (RONDINELLI, 2003).

Para ambos os lados, público e privado, a possibilidade de somar esforços e recursos aponta para maiores chances de sucesso das políticas e projetos, pois significam mais meios visando atingir o mesmo objetivo. Além disso, o compartilhamento de riscos e responsabilidades, pressuposto nas parcerias, deve permitir mais ousadia, tanto no desenho das estratégias a serem realizadas quanto na maneira de colocá-las em marcha, o que também pode influenciar no sucesso das empreitadas (OSBORNE, 2000).

Embora essa divisão possa variar conforme o modelo de parceria adotado, a experiência internacional, no que se refere ao compartilhamento de riscos, aponta que, frequentemente, o parceiro privado assume os riscos associados à construção e manutenção do empreendimento, prestação do serviço, além dos riscos financeiros e comerciais. O setor público tende a assumir os riscos de planejamento, desapropriação, licenciamento ambiental e adequação de legislação (BRITO, SILVEIRA, 2005).

Outro elemento motivador identificado na literatura, e não menos importante, é o entendimento de que as parcerias podem contribuir para o desenvolvimento da

sociedade civil, para a composição de comunidades socialmente mais inclusivas, participantes e atuantes. Osborne (2000) traz alguns exemplos que corroboram tal tese. Segundo ele, no Reino Unido, as parcerias foram consideradas ferramentas essenciais para a implementação de políticas sociais significativas como a regeneração de áreas urbanas (*Single Regeneration Budget*) e o combate ao desemprego entre os jovens (*Programa Welfaretowork*). Na Hungria, por sua vez, as parcerias foram vistas como o meio para a reestruturação da provisão do serviço público segundo as necessidades sociais e o desenvolvimento da sociedade civil após o fim do regime comunista. No âmbito da União Europeia, as parcerias foram um mecanismo de integração fundamental tanto para combater a exclusão social quanto para aprimorar o desenvolvimento das comunidades locais (sociedades civis locais). Nos EUA, elas são apontadas como centrais em iniciativas do governo, central e locais, de regenerar comunidades urbanas.

O descompasso entre o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de investimento do setor público para esta área foi mais um motivo que levou governos a buscarem parceiros privados. As parcerias foram necessárias para garantir o acesso de governos ao capital necessário para os altos investimentos dos programas de tecnologia e, sobretudo, à expertise das companhias privadas em um tipo de conhecimento não existente no setor público. As ações de Governo Eletrônico são um exemplo que se encaixam neste caso (BOVAIRD, 2004).

Em suma, é possível afirmar que as parcerias intersetoriais proliferaram nos últimos anos por muitas razões, mas sobretudo porque organizações que as compõem, independente do seu setor de origem, estão tentando realizar algo que, por diferentes razões, não puderam realizar sozinhas (BRYSON *et al.*, 2015).

1.1.2. Especificidades do contexto brasileiro

No final da década de 1980, momento em que muitos Estados optaram pela formação das parcerias com o setor privado como estratégia de atuação, o Brasil vivenciou de maneira concomitante um processo de redemocratização, após mais de duas décadas de regime ditatorial, e o recrudescimento do processo de

globalização, cujas influências impactaram diretamente no cenário econômico do país.

Na economia, era um momento de grave crise, com recessão, sucessivos planos econômicos mal-sucedidos, e altos índices de inflação. No campo político, um dos símbolos e uma das conquistas mais importantes da redemocratização do Brasil foi a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Além de consolidar o regime democrático, a chamada Constituição Cidadã estabeleceu uma série de direitos sociais, resultado de um longo processo de mobilização de diversos setores da sociedade brasileira durante todo o período da ditadura.

É interessante observar o protagonismo que a literatura atribui ao processo de redemocratização vivenciado no país na década de 1980, no que tange à criação de um contexto favorável à participação de outros atores nos processos decisórios, sobretudo no âmbito das políticas sociais, outrora reservada exclusivamente a atores públicos. A ampliação das demandas quanto à cidadania, consolidada na Constituição Federal de 1988, a crise de legitimidade das instituições políticas tradicionais, novas relações entre as esferas do mercado e da sociedade e a noção de risco e urgência no equacionamento de problemas sociais são alguns dos fatores que estão por trás de transformações nas esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado que levaram à construção de parcerias nas políticas sociais (TEODOSIO, 2008).

A formação de um Sistema de Proteção Social foi um dos reflexos da nova Constituição, que também elevou a participação social à condição de mecanismo institucional. Nessa esteira, passamos a observar a formação de parcerias entre órgãos públicos e entidades privadas, com a consolidação de uma nova institucionalidade, notadamente marcada por assegurar a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais (SILVA *et al.*, 2005).

Assim, podemos observar que, no Brasil, ao mesmo tempo em que foi promulgada uma Constituição que fortalecia o Estado democrático e o tornava responsável pela garantia dos direitos sociais, foram também tomadas medidas visando contornar a crise econômica e a consequente diminuição de capacidade de ação do Estado em diversos níveis e funções primordiais, tais como o de investimento e provisão de serviços públicos (ASSIS, 2006). Dentre tais medidas, a Reforma Gerencial do

Estado de 1995 teve especial destaque, já que elaborou um novo modelo de gestão, que dentre outros aspectos, previa a organização de uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. A formação de parcerias com a iniciativa privada se apresentava, naquele momento, como uma via para a compensação da redução da capacidade de ação do Estado e, em muitas áreas, se firmou como um arranjo que permanece como alternativa até os dias de hoje, apresentando-se sob diversos formatos como a concessão, permissão, parceria público-privada, dentre outros (ABRUCIO, 2007).

Desta breve análise, podemos inferir que há duas visões antagônicas em relação à abertura para a formação de parcerias com o setor privado no Brasil: uma, segundo a qual o fortalecimento da participação de outros setores da sociedade na ação social responde à ineficiência e incapacidade do Estado, e outra, de que este mesmo fortalecimento de outros setores tende a fortalecer também o próprio Estado, a partir da contribuição de outros setores da sociedade na construção e execução das políticas, dotando-o de maior legitimidade e eficiência.

De maneira resumida, temos que a ampliação e o fortalecimento da participação de outros atores sociais em esferas antes restritas à ação pública não significam automaticamente nem ampliação nem redução da importância do papel desempenhado pelo Estado.

Tal ideia nos demove da tradicional discussão já mencionada no início deste capítulo, que associa a maior ou menor ocorrência das parcerias às doutrinas política e econômica vigentes em determinado país, e nos permite vislumbrar este cenário com menos determinismo.

O próprio dinamismo inerente às organizações, sejam elas públicas ou privadas, influencia na opção por uma renovação constante das estratégias definidas para a realização de suas atribuições (BAGGENSTOSS, DONADONE, 2014).

1.2. NOMENCLATURAS E CONCEITOS

Há muitas nomenclaturas e definições utilizadas para tratar das parcerias firmadas entre os setores público e privado. As abordagens são variadas e pouco rígidas,

mas é possível identificar maior precisão conceitual à medida que se explora o tipo de arranjo formado, o teor do comprometimento envolvido ou as características das organizações que compõem a parceria. Além desta complexidade conceitual, há também especificidades de cada país, com suas diferentes realidades políticas e econômicas, assim como diferentes sistemas públicos e privados, o que torna o panorama mundial das parcerias ainda mais complexo.

É possível observar na produção acadêmica sobre o tema que os termos utilizados para tratar as parcerias, sem entrar no mérito de quais atores estão envolvidos, variam demasiadamente. Além do emprego do termo 'parcerias', são utilizados termos como colaborações, articulações, alianças, coalizões, cooperações, intersetorialidades, complementaridades, consórcios, contratações, terceirizações, dentre outros (BRYSON *et al.*, 2015).

Em referência específica às parcerias entre os setores público e privado, também é possível identificar uma grande variedade de termos, sendo os mais frequentes a Parceria público-privada (PPP), Parcerias Sociais (PS), Colaborações Intersetoriais (CIS) e Parcerias trisetoriais (PTS), os quais serão apresentados mais adiante com seus respectivos conceitos. Para fins desta pesquisa, e para trazermos a integridade da abordagem de cada autor, empregaremos sempre o termo utilizado por cada um deles. Quando for necessário fazer referência genérica ao tema, utilizaremos o termo parcerias entre os setores público e privado, ou simplesmente parcerias.

Especificamente sobre o conceito de PPP, pode haver alguma variedade em sua forma, conforme o autor, mas não há divergências significativas em relação ao seu teor. Há, na verdade, complementaridade. As definições mais objetivas apontam as PPP como arranjos baseados em comprometimento mútuo entre uma organização do setor público e qualquer organização que não seja do setor público (BOVAIRD, 2004). Em definições mais elaboradas, as parcerias podem aparecer como ferramentas de nova governança, criadas para substituir o método tradicional de contratação para serviços públicos pela concorrência. Podem também ser tratadas como um novo modelo financeiro, que possibilita ao setor público a utilização de recurso privado, ampliando suas chances de sucesso, bem como as de seu parceiro privado (HODGE, GREVE, 2007).

O mais importante no que diz respeito ao conceito de PPP, contudo, é que este novo arranjo prevê um processo conjunto de tomada de decisão e de definição de

objetivos, metas, padrões, regras de financiamento e normas para a sua realização. Além disso, ele prevê mecanismos de identificação de responsabilidades e compartilhamento específico dos riscos e dos benefícios, de maneira a buscar vantagens para ambos os parceiros (MCCANN, THIBOUTOT, 2012). Outra perspectiva interessante é a de que o conceito de PPP pressupõe uma situação de integração. Segundo essa perspectiva, a PPP poderia influenciar no posicionamento do setor público, tirando-o de sua tradicional abordagem *top-down* para um posicionamento mais dependente, de relações horizontais (BOYER *et al.*, 2015).

Algumas características permeiam toda a discussão sobre as PPP, sendo tratadas por vários autores. Elas dizem respeito à durabilidade da cooperação, que deve ser longa, e ao necessário compartilhamento de riscos, custos e recursos entre os parceiros (OSBORNE, 2000; BOVAIRD, 2004; HODGE, GREVE, 2007; BOYER *et al.*, 2015).

As Parcerias Sociais (PS) são abordadas na literatura sob uma definição similar a de PPP. Elas também trazem o conceito básico de união entre organizações de diferentes setores, porém especificam que o intuito de tal união é o enfrentamento de problemas sociais. Os autores que adotam este termo o consideram uma derivação do termo PPP, sendo a diferença entre eles o fato de que a PS incorporou aspectos indissociáveis de questões e temas sociais e passa a ter um alcance de nível mais global e menos local. As PS trazem também em sua definição a noção de que os diferentes parceiros devem participar de todos os momentos do processo, incluindo formulação e planejamento, e não apenas execução, como tende a ser a realidade na PPP (CRANE, SEITANIDI, 2014).

As definições apresentadas para as Colaborações Intersetoriais (CIS) podem variar, mas essencialmente são tratadas como a conexão ou o compartilhamento de informações, recursos, atividades e capacidades por organizações em dois ou mais setores para atingir, de maneira conjunta, um resultado que não poderia ser alcançado por organizações de apenas um setor (BRYSON *et al.*, 2006).

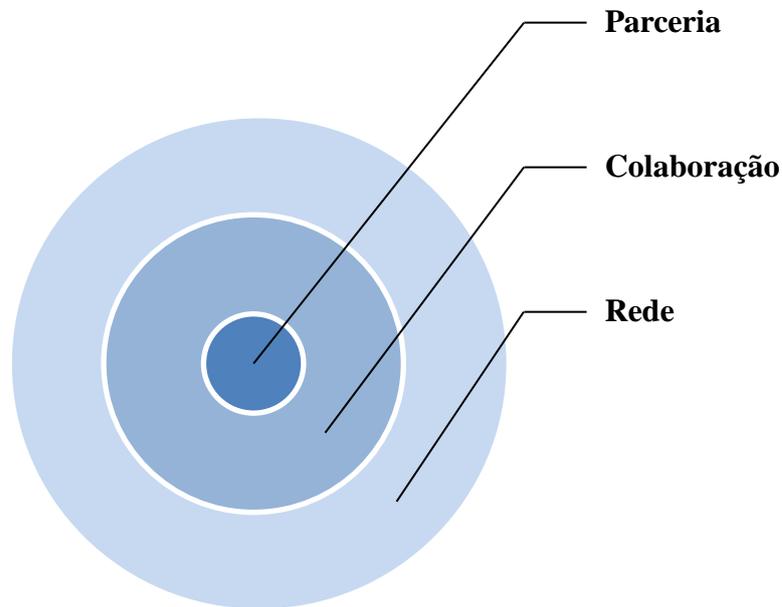
Já as Parcerias Trisetoriais (PTS) são as que envolvem simultaneamente atores governamentais, da sociedade civil e do mercado. Em estudo realizado sobre o tema, Teodosio (2008), apresenta três exemplos de PTS: o programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), de ampliação do acesso à água; o programa Além das Letras, de reforço do processo de aprendizagem no ensino fundamental da rede pública de

ensino, e o projeto Novas Alianças, de capacitação de membros dos conselhos de infância e adolescência, são exemplos deste tipo de parceria. Mesmo atuando em diferentes áreas de políticas sociais e se organizando a partir de diferentes formas de articulação, os três têm em comum a presença de representantes de organizações do Estado, da sociedade civil e de empresas de diferentes setores econômicos (TEODOSIO, 2008).

O programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), espécie de antecessor do Água Para Todos, objeto do presente estudo, envolveu atores da sociedade civil na figura da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), cuja atribuição foi de executar as ações estabelecidas na parceria com o setor público - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Ministério da Integração (MI) e com o setor privado - Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), dentre outros atores.

Há outras formas de interação entre agentes e organizações de diferentes setores que podem ser lembradas quando o assunto é parceria, mas que extrapolam o foco desta pesquisa. As Redes são um exemplo disso, pois apesar de englobarem relações inter-organizacionais, são de natureza mais abrangente, sendo as colaborações e parcerias tipos específicos de relações em rede. O que significa dizer que nem todas as redes são colaborações e parcerias, mas todas as colaborações e parcerias são redes. As parcerias entre os setores público e privado são um tipo específico de colaboração inter-setorial baseado em relações formais e contratuais entre duas ou mais entidades (BRYSON *et al.*, 2015). A Figura 1.1, elaborada a partir desta ideia, ilustra as fronteiras existentes entre os conceitos e possibilita o esclarecimento de que esta pesquisa aborda as noções de colaboração e parceria.

Figura 1-1 – Fronteiras das interações entre os agentes.



Fonte: elaboração própria baseada em BRYSON *et al.*(2015).

Há uma grande variedade de posicionamentos na literatura nacional e internacional, teórica e prática, sobre as parcerias entre os setores público e privado. Isto porque se trata de fenômenos complexos que devem ser entendidos como sistemas dinâmicos. A complexidade é a característica mais importante das parcerias, pois são campos dinâmicos se relacionando com outros campos dinâmicos (FLIGSTEIN, McADAM, 2012).

1.3. CONSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS: HARDWARE E SOFTWARE

As parcerias entre os setores público e privado são formadas para cumprir diferentes objetivos e, por conseqüência, demandam estratégias, composições, estruturas e processos operacionais diferentes. Para garantir o equilíbrio das responsabilidades e dos riscos assumidos entre as diversas partes, possibilitando que cada parceiro se responsabilize pela parcela de risco mais passível de controle e gestão, a estruturação de um projeto de parceria costuma ser um processo complexo (BOVAIRD, 2004).

Há exemplos na experiência internacional que apontam quais os elementos necessários para aumentar a chance de êxito das parcerias. A premissa fundamental para que sejam sustentáveis e exitosas é que devem beneficiar ambos os parceiros e que eles devem superar uma postura de adversários para construir uma postura de confiança mútua (RONDINELLI, 2003). Para tanto, é necessário pensar em dois elementos fundamentais da constituição das parcerias: elementos estruturais e de governança.

São considerados elementos estruturais das parcerias suas normas, regras, composição e objetivos - o *hardware* das parcerias, sua estrutura física. A governança diz respeito à maneira como os membros das parcerias se relacionam entre si, com outros atores, com suas organizações, com a sociedade e com os sistemas público e privado que os circunscrevem - o *software* das parcerias, seu modo de operar. Nas duas próximas subseções, são discutidos em maiores detalhes esses elementos.

1.3.1. O hardware das parcerias – Elementos Estruturais

Uma parceria é constituída a partir da definição de seus elementos estruturais: suas normas, regras, composição e objetivos. É fundamental que estes elementos sejam transparentes e que a legislação esteja ajustada para que os atores possam operar de maneira eficiente e efetiva. Na perspectiva do setor público, a atenção à estrutura existente deve ser garantida, para que não haja degradação da situação e sim aproveitamento dos recursos disponíveis. Em todo o processo da parceria, desde a sua conformação até a conquista de bons resultados, é considerada fundamental a existência de um órgão central coordenador, no setor público, que esteja apto a ordenar a implementação dos projetos e garantir o desenvolvimento e disseminação do conhecimento sobre as parcerias.

No caso do Brasil, a própria lei que criou as Parcerias Público-privada (Lei Nº11.079/2004), por exemplo, definiu a composição e as competências do órgão gestor. Sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o órgão gestor é composto pelos Ministérios da Fazenda (MF) e Casa Civil da Presidência da República e é responsável pela definição dos serviços que podem

ser objeto de PPP, bem como por fazer cumprir todo o processo de formação da parceria até a sua prestação de contas (BRITO, SILVEIRA 2006). Independente da ordenação jurídica ou organização administrativa, porém, as parcerias podem ser classificadas de diferentes maneiras.

Algumas tipologias identificadas na literatura propõem diferentes classificações segundo diferentes critérios. Foram destacadas para esta seção, tipologias que classificam as parcerias segundo seus elementos estruturais: segundo sua composição (CRANE, SEITANIDI, 2014) e segundo seus objetivos (HODGE, GREVE, 2007; SKELCHER, 2005; RONDINELLI, 2003). Além disso, para o caso específico do Brasil, são apresentadas as diversas formas previstas na legislação para as parcerias.

A tipologia proposta por Crane e Seitanidi (2014) refere-se às diferentes possibilidades de composição das parcerias. De maneira literal, os autores elencam quatro tipos de associações possíveis, conforme sintetizado no Quadro 1.1.

Quadro 1-1– Tipologia de parcerias segundo sua composição.

| Tipo da Parceria | Parceiro do setor público | Parceiro do setor privado |
|--|--------------------------------------|---|
| Parceria Público-privada (PPP) | Representante do setor público | Empresa (<i>business</i>) |
| Parceria entre setor público e privado sem fins lucrativos | Representante do setor público | Organizações da sociedade civil |
| Parceria entre setor privado com fins lucrativos e privado sem fins lucrativos | Não há participação do setor público | Empresa e organizações da sociedade civil |
| Parceria Trisetorial | Representante do setor público | Empresa (<i>business</i>) e organizações da sociedade civil |

Fonte: elaboração própria baseada em Crane e Seitanidi (2014).

Cabe esclarecer que, em muitos trabalhos, é realizada a diferenciação entre os representantes do setor privado que podem compor uma parceria. A principal diferença apontada refere-se à finalidade de lucro da atividade desenvolvida pela organização – com ou sem fins lucrativos. As organizações com fins lucrativos aparecem na literatura como empresas (*business*) e aquelas sem fins lucrativos são as organizações da sociedade civil e podem aparecer com as seguintes nomenclaturas: organizações comunitárias, organizações voluntárias e organizações não-governamentais (BOVAIRD, 2004). As próprias comunidades locais, quando envolvidas nas parcerias, podem também aparecer como representantes do setor privado (OSBORNE, 2000). Ainda sobre as organizações da sociedade civil, outras qualificações podem ser encontradas, tais como organizações filantrópicas, organizações voluntárias, organizações sociais e organizações do terceiro setor, dentre outras (TEODOSIO, 2008).

Hodge e Greve (2007), por sua vez, apresentam uma tipologia baseada em diversos autores que nos mostra como os arranjos para a formação das parcerias podem se flexibilizar em função do objetivo específico que levou a sua criação. Podemos conhecer os cinco tipos propostos por eles no Quadro 1.2.

Quadro 1-2 – Tipologia de parcerias segundo seu objetivo.

| Tipo de arranjo | Principais objetivos |
|---|---|
| Cooperação Institucional | Produzir conjuntamente, compartilhando riscos |
| Contratos para infra-estrutura de longo-prazo | Especificar produtos em contratos legais de longo prazo |
| Redes de políticas públicas | Promover relações livres entre grupos de interesses (<i>stakeholders</i>) |
| Parceria para o desenvolvimento da sociedade civil e da comunidade | Promover uma mudança cultural a partir das parcerias |
| Parceria para a renovação urbana e desenvolvimento econômico de centros urbanos | Promover o desenvolvimento econômico local |

Fonte: elaboração própria baseada em Hodge e Greve (2007).

A tipologia proposta por Skelcher (2005) apresenta cinco tipos de parcerias bastante difundidos. A classificação proposta também se baseia no objetivo estabelecido para a parceria e destaca os diferentes papéis assumidos por cada setor em sua realização. Os diferentes tipos, seus objetivos e o papel desempenhado por cada setor na parceria são apresentados no Quadro 1.3.

Quadro 1-3– Tipologia de parcerias segundo objetivo e papel de cada setor

| Tipo da Parceria | Objetivo | Atuação do parceiro público | Atuação do parceiro privado |
|-------------------------|--|---|--|
| Suporte público | Criação de condições favoráveis ao desenvolvimento de determinada atividade de interesse público | Fomenta e dá suporte à realização do serviço ou atividade de interesse público | Executa serviço ou atividade de interesse público |
| Contratação | Terceirização de serviço público | É responsável pelo serviço ou atividade de interesse público | Executa determinado serviço ou atividade de interesse público |
| <i>Franchising</i> | Transferência de um monopólio do setor público para o setor privado | Subsidia e regula serviço ou atividade de interesse público | Executa determinado serviço ou atividade de interesse público |
| <i>Joint-venture</i> | Contratos de longo prazo para a gestão de grandes empreendimentos de infraestrutura | Convoca a expertise do setor privado para a realização do empreendimento | Projeta, constrói, financia e opera o empreendimento |
| Parceria estratégica | Integrar o parceiro privado ao processo de políticas públicas | Abre espaço para a participação do parceiro privado no processo de políticas públicas | Associa-se ao parceiro público no processo de política pública |

Fonte: elaboração própria baseada em Skelcher (2005).

A tipologia proposta por Rondinelli (2003) é muito similar àquela proposta por Skelcher (2005). Ele nos apresenta seis mecanismos de parceria à disposição do setor público para a associação à iniciativa privada, também segundo o objetivo, conforme sintetizado no Quadro 1.4.

Quadro 1-4– Tipologia de parcerias segundo o objetivo

| Tipo da Parceria | Objetivo |
|--|---|
| Contratação | Viabilizar a ampliação da participação do setor privado no provimento de serviços públicos e infra-estrutura |
| <i>Joint-venture</i> | Viabilizar participação do setor público, como acionário, em empresas de áreas politicamente estratégicas. Grandes empreendimentos de infra-estrutura, de longo prazo |
| Construção-operação-transferência (<i>BOT</i>) | Viabilizar investimento privado com retorno financeiro da operação após período de tempo determinado |
| Investimento público passivo | Incentivos concedidos pelo governo para induzir a participação do setor privado na oferta de bens e serviços de interesse público |
| Concessão | Setor público delega responsabilidade por serviços ou infra-estrutura ao setor privado em projetos que possam influenciar de maneira positiva seus negócios |
| Cooperação voluntária e informal | Parcerias dirigidas a questões sociais de relevância internacional |

Fonte: elaboração própria baseada em Rondinelli (2003).

Rondinelli (2003) faz alguns destaques sobre os tipos de parceria apresentados. Segundo ele, a contratação é o método mais utilizado para viabilizar a ampliação da participação do setor privado no provimento de serviços públicos e infra-estrutura e normalmente é realizada por três mecanismos: contrato de serviço, contrato de gestão e contrato de concessão. Os contratos de serviços são aqueles realizados quando um órgão do governo contrata parceiro privado para o provimento de um serviço específico durante um período específico. Os de gestão são realizados quando o parceiro público contrata o privado para prover serviços de maneira mais eficiente, mas sem abrir mão da condição de proprietário do serviço. Os contratos de concessão são aqueles realizados quando um serviço é concedido a uma empresa para operações de longo prazo.

Sobre a cooperação público-privada voluntária ou informal, o autor destaca as corporações privadas, fundações, organizações internacionais, governos locais e nacionais como potenciais parceiros. Como exemplo, o autor menciona a destinação, em 2002, de cerca de 41 milhões de dólares pela Fundação Conrad N. Hilton a uma parceria com a Agência Internacional para o Desenvolvimento e os Governos de Gana, Mali e Nigéria para provisão de água potável e saneamento para vilarejos nestes países. Esta parceria contou com a participação de diversas organizações internacionais como a UNICEF, *World Vision*, *WaterAid*, o *Desert Research Institute* e a Universidade de Cornell (*University's International Institute for Food, Agriculture and Development*) (RONDINELLI, 2003).

O Quadro 1.5 apresenta uma síntese das tipologias que propõem classificações em relação a aspectos dos elementos estruturais.

| Aspecto | Tipos de Parceria | Autor |
|------------------------|---|--------------------------|
| Composição da Parceria | Parceria Público-privada (PPP) | Crane e Seitanidi (2014) |
| | Parceria entre setor público e privado sem fins lucrativos | |
| | Parceria entre setor privado com e sem fins lucrativos | |
| | Parceria Trisetorial | |
| Objetivo da parceria | Cooperação Institucional | Hodge e Greve (2007) |
| | Contratos para infra-estrutura de longo-prazo | |
| | Redes de políticas públicas | |
| | Desenvolvimento da sociedade civil e da comunidade | |
| | Renovação urbana e desenvolvimento econômico de centros urbanos | |
| | Suporte público | Skelcher (2005) |
| | Contratação | |
| | <i>Franchising</i> | |
| | <i>Joint-venture</i> | |
| | Parceria estratégica | Rondinelli (2008) |
| | Contratação | |
| | Joint-venture | |
| | Construção-operação-transferência (<i>BOT</i>) | |
| | Investimento público passivo | |
| Concessão | | |

Fonte: Elaboração própria baseada nas tipologias apresentadas.

No Brasil, acompanhando a tendência internacional, as parcerias entre órgãos do setor público e representantes do setor privado, constituídas como arranjos para a

execução de ações envolvendo desde projetos de infra-estrutura até a execução de serviços públicos relacionados à concretização de direitos sociais, foram ganhando espaço e, conseqüentemente, um arcabouço jurídico para a viabilização de suas mais diferentes formas.

Di Pietro (2011) apresenta os dispositivos legais que normatizaram os arranjos de parcerias constituídos no Brasil desde a redemocratização. São eles, a Lei Nº 8.666, de 1993, conhecida como a Lei das Licitações e Contratos Administrativos, que regulamenta todo o processo licitatório no país, ordenando a terceirização e o conveniamento de entidades privadas; a Lei Nº 8.987, de 1995, que regulamenta a concessão e a permissão de serviços públicos; a Lei Nº 9.637, de 1998, que normatiza o contrato de gestão para parcerias entre o setor público e uma Organização Social (OS); e a Lei Nº 9.790, de 1999, que regulamenta o termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Além delas, em 2004 foi promulgada a Lei Nº 11.079, que criou as PPP para a realização de grandes projetos de infra-estrutura no Brasil.

A seguir, abordaremos em mais detalhe cada um destes dispositivos legais de maneira mais detalhada, buscando identificar suas principais características e dinâmicas.

1.3.1.1 Lei das licitações e Contratos Administrativos: a ‘terceirização’

Tendo como base as ideias de Di Pietro (2011), temos que a terceirização é a forma de parceria que permite que o setor público contrate parceiros privados para a realização de atividades não relacionadas à prestação do serviço público. Neste caso, é estabelecida mais uma relação comercial, fortemente regulamentada pela Lei Nº 8.666/1993, do que uma relação de parceria no sentido da busca por um objetivo comum ou o compartilhamento de riscos. Neste caso, o setor público almeja a realização do objeto contratado e o setor privado visa auferir lucros mediante o recebimento de pagamento por parte do agente público.

Os casos de terceirização são muito numerosos, sendo mais comum a opção por esta forma de relação para a realização de atividades meio do setor público, tais

como limpeza e segurança. Porém, também é possível identificar casos em que ela a terceirização é adotada como meio para viabilizar ações em áreas fim, como no caso da política habitacional no estado de São Paulo que, durante as últimas décadas, vem se utilizando de um arranjo no qual empresas de gerenciamento e consultoria do setor privado, conhecidas como gerenciadoras, desenvolvem função gerencial junto à Secretaria Estadual de Habitação por meio de terceirização. Neste caso, o setor público assume a função reguladora e o privado se responsabiliza pela provisão das unidades habitacionais (PULHEZ, 2014).

1.3.1.2 Convênio

Ainda segundo Di Pietro (2011), os convênios, regulamentados pelo Decreto Nº 6.170 de 2007, são as parcerias que permitem que o setor público contrate um parceiro privado para a prestação de serviço público de maneira complementar a sua ação. As entidades privadas que compõem esse tipo de parceria não podem ter fins lucrativos e devem comprovar a competência na realização de atividades referentes à matéria objeto do convênio. Neste caso, os objetivos dos dois parceiros são similares e estão relacionados à garantia da oferta de serviços públicos, pois as entidades privadas não podem objetivar o lucro. No mesmo Decreto que regulamentou os convênios, foi criado o Siconv, sistema online que permite a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações sobre os convênios celebrados pelo Governo Federal com os mais diversos parceiros.

Para que as metas do Programa Água Para Todos, que será apresentado adiante neste trabalho, fossem atingidas, a realização de parcerias por meio de convênios foi uma das principais estratégias adotadas.

1.3.1.3 Concessão e Permissão

A Concessão e a Permissão, ambas regulamentadas pela Lei Nº 8.987/1995, são muito parecidas na forma, diferenciando-se basicamente em relação à precariedade presente na Permissão (juridicamente, precariedade significa algo temporário). O objetivo de ambas é viabilizar a transferência pelo setor público da execução de um serviço público ao parceiro privado que será remunerado diretamente pelo usuário do serviço. Neste caso, tampouco há compartilhamento de objetivos ou riscos e o parceiro privado deve garantir a remuneração pelo serviço por sua própria exploração, mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários. No caso da Concessão, o setor público estabelece as condições do contrato de maneira unilateral, ficando definido neste instrumento o tempo de duração da parceria. Na Permissão, a parceria pode ser interrompida a qualquer momento (DI PIETRO, 2011).

1.3.1.4 Contrato de Gestão e Termo de Parceria

A Lei Nº 9.637/1998, conhecida como Lei das Organizações Sociais (OS), institui o Contrato de Gestão como meio legal para o estabelecimento de parceria entre o setor público e uma OS, para a prestação de serviços públicos nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. No contrato de gestão ficam especificadas as diretrizes para a atuação da OS bem como os valores financeiros e condições para a realização da parceria. As OS são entidades sem fins lucrativos que, a partir da formalização do contrato de gestão, passam a ser financiadas pelo setor público e devem prestar contas a ele sobre a realização dos serviços para o qual foi firmada a parceria (BAGGENTOSS, DONADONE, 2014).

O modelo de parceria estabelecido nestes termos vem sendo amplamente adotado no Brasil na área da saúde, por exemplo. Um número expressivo de hospitais no estado de São Paulo é gerida por organizações sociais e o percentual do orçamento da saúde repassado a essas entidades para realizar a provisão dos serviços à população passou de 10% em 1998, ano de início da utilização deste arranjo, para 24% em 2012 (BAGGENTOSS, DONADONE, 2014).

O termo de parceria guarda muitas semelhanças com o contrato de gestão. Trata-se de ferramenta para viabilizar a parceria entre o setor público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A principal diferença entre eles é que o contrato de gestão é utilizado para serviços já prestados pelo Estado e o termo de parceria serve para as entidades que desempenham atividade privada de interesse coletivo e que, para isso, passam a receber apoio ou fomento do setor público (ALCOFORADO, 2010).

Para ambos os casos, observa-se na literatura a ocorrência de algumas dificuldades de implementação decorrentes de características específicas de cada modelo. Do ponto de vista trabalhista, há argumentos que defendem que o setor público tende a cancelar contratações, repassando às entidades parceiras a atribuição de contratar funcionários e garantir seus direitos trabalhistas, o que poderia levar a uma forma de precarização das relações de trabalho. No caso específico do contrato de gestão, a discricionariedade presente no momento da definição do parceiro privado pelo setor público pode gerar uma situação de insegurança às entidades que se apresentam como candidatas à parceria e a obrigatoriedade da presença de representante do setor público no Conselho de Administração da entidade pode levar à desistência das que não queiram compartilhar sua instância decisória (BAGGENSTOSS, DONADONE, 2014).

1.3.1.5 Parceria público-privada

Antes da apresentação deste tipo específico de parceria entre os setores público e privado criado no Brasil por meio da Lei Nº 11.079/2004, é muito importante destacar sua diferença em relação ao termo PPP genericamente utilizado para fazer referência a qualquer parceria entre os dois setores, apresentado anteriormente neste capítulo.

No caso específico de projetos de infra-estrutura, até o momento da Reforma Gerencial promovida em 1995 pelo Governo Federal brasileiro, o Estado tinha a opção de realizar investimentos diretos para tais projetos ou, se desejasse delegar tal investimento à iniciativa privada, poderia privatizá-los. Isso significava abrir mão da responsabilidade sobre tal projeto, desde a sua construção até a sua operação e

manutenção, mantendo apenas o direito de regulação sobre aquele mercado. No contexto da mencionada Reforma, optou-se pelo desenvolvimento de arranjos intermediários, dentre os quais figura a PPP. Nelas, o setor público realiza as funções de planejamento, monitoramento e regulação do projeto e o setor privado realiza o investimento e a obra. A lei brasileira que disciplina as PPP estabelece em 20 milhões de Reais o valor mínimo para o contrato nesta modalidade, sendo este aspecto do custo do projeto um importante diferenciador das PPP de outras formas de parceria com o setor privado. Um aspecto importante da lei brasileira, que a diferencia das leis dos demais países, é a possibilidade de transferência de riscos tradicionalmente assumidos pelo setor público ao setor privado, de forma contratual. Além disso, o pagamento da contrapartida pública só é realizado quando o serviço previsto na parceria for concluído parcial ou integralmente (BRITO, SILVEIRA, 2005).

Há dois tipos de PPP previstos na mencionada lei, a Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada (DI PIETRO, 2011). A diferença entre elas reside no fato de que na Concessão Administrativa o Estado é o único responsável pela remuneração do parceiro privado, enquanto na Patrocinada a remuneração realizada pelo Estado é complementada pelos usuários do serviço resultante da PPP. Ambas diferem da Concessão simples, prevista na Lei Nº 8.987/1995, porque nela a remuneração é exclusivamente realizada pelos usuários do serviço.

Apesar de apresentarem uma ocorrência mais rara, a literatura sobre o tema traz exemplos de realização de PPP fora da área de infra-estrutura. Um exemplo interessante é o caso do governo mineiro, que em 2010 contratou a primeira PPP do Brasil para realização de atendimento ao cidadão, a PPP UAI, na forma de uma concessão administrativa. O parceiro privado se tornou responsável pela implantação e operação das unidades concedidas (até o momento seis das 30 existentes no estado) nas quais os cidadãos podem encontrar em uma única localidade todos os órgãos públicos necessários para atender suas demandas (AVRICHIR, 2016).

O Quadro 1.6 resume os diferentes arranjos de parcerias entre os setores público e privado legalmente previstos no Brasil, seus objetivos e dispositivos que garantem a sua legalidade.

Quadro 1-6– Formas de parcerias público-privada legalmente previstas no Brasil.

| Forma de Parceria | Objetivo | Dispositivo legal |
|--------------------|---|--|
| Terceirização | Permitir que o setor público contrate parceiros privados para a realização de atividades não relacionadas à prestação do serviço público (atividades de área meio, por exemplo, limpeza e segurança) | Lei Nº 8.666/1993 |
| Convênio | Permitir que o setor público contrate parceiro privado para a prestação de serviço público (atividade fim) de maneira complementar à ação pública | Lei Nº 8.666/1993 (criação) Decreto 6.170/2007 (regulamentação) |
| Concessão | Permitir a transferência pelo setor público da execução de um serviço público ao parceiro privado que será remunerado diretamente pelo usuário do serviço | Lei Nº 8.987/1995 |
| Permissão | Autorizar por ato administrativo unilateral do setor público que o parceiro privado execute um serviço público | Lei Nº 8.987/1995 |
| Contrato de Gestão | Estabelecer parceria entre o setor público e uma Organização Social (OS) para a prestação de um serviço público nas seguintes áreas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde | Lei Nº 9.637/98 |
| Termo de Parceria | Estabelecer parcerias com Organizações da Sociedade Civil de | Lei Nº 9.790/99 |

| | | |
|--------------------------------------|--|--------------------|
| | Interesse Público (OSCIP) para a realização de atividade particular sem interferência no serviço público | |
| PPP - Concessão Administrativa | Firmar parceria público-privada na qual a remuneração do parceiro privado é realizada integralmente pelo Estado (custo mínimo do projeto: R\$ 20 milhões) | Lei Nº 11.079/2004 |
| PPP - Concessão Patrocinada | Firmar parceria público-privada na qual a remuneração do parceiro privado é realizada parcialmente pelo Estado e complementada pelos usuários do serviço (custo mínimo do projeto: R\$ 20 milhões) | Lei Nº 11.079/2004 |

Fonte: elaboração própria baseada em Di Pietro (2011).

1.3.2. O software das parcerias – Governança

Em contraposição aos elementos estruturais, cuja definição é mais objetiva e precisa, as dinâmicas envolvidas na governança das parcerias são mais sutis e complexas. O fato é que a abertura à formação de parcerias, tanto por parte do setor público quanto do setor privado, abriu caminho para novas interações. Neste contexto, a ideia de governança, representada pela necessidade de viabilizar a coexistência de diferentes atores em um ambiente de cooperação, se coloca como fundamental.

Para ser capaz de produzir vantagens e bons resultados, sobretudo no que diz respeito ao interesse público, é fundamental que as parcerias sejam formadas e executadas sob um comportamento colaborativo e não competitivo entre os parceiros. Se assim for, há grandes possibilidades de geração de economia de escala na provisão de serviços e atividades, pois cada parceiro poderá atuar no seu potencial máximo e de maneira complementar, exercendo as atividades que lhes exigem menos esforço, além de oportunizar o aprendizado mútuo (BOVAIRD, 2004).

A governança diz respeito à maneira como os membros das parcerias se relacionam entre si, com outros atores, com suas organizações, com a sociedade e com os sistemas público e privado que os rodeiam para viabilizar seus objetivos (ANSEL, GASH, 2008). É o *software* das parcerias, seu modo de operar.

Para Bovaird (2004), a partir da aplicação dos princípios de Governança nas parcerias, passa a ser possível realizar não apenas uma melhor performance por parte de um ou outro setor, mas a garantia da melhor qualidade para o que se pretende realizar. Sendo assim, os objetivos definidos devem ser intenções compartilhadas e não apenas resultados ligados à ação específica de cada parceiro, e de preferência devem estar relacionados ao bem comum e ao interesse público. A aderência aos princípios da governança diferencia simples relações sustentadas apenas por contratos que as regulamentam, tornando-as parcerias de longo prazo baseadas em confiança e compromisso.

A governança pode ser vista como a ampliação do escopo do compartilhamento assumido com a formação da parceria, normalmente associado a riscos e funções. Este escopo passaria a englobar também o compartilhamento de liderança, de legitimidade. A partir disso, o percurso para uma relação de confiança na qual cada parceiro possa desenvolver seu papel de maneira mais eficiente, considerando não apenas aspectos gerenciais, mas também ligados a questões de participação social e transparência, torna-se mais viável (BRYSON *et al.*, 2015).

Alguns autores pontuam possíveis dificuldades geradas pela forte aderência aos princípios da governança nas relações de parceria, tais como a dispersão da autoridade e das responsabilidades entre diversos atores (HODGE, GREVE, 2010). Outra situação deste tipo pode acontecer quando a parceria envolver estruturas hierárquicas nas quais um parceiro tenha mais autoridade e controle que outro, podendo haver negligência em relação ao posicionamento do parceiro com menos poder, o que comprometeria o potencial de uma colaboração genuína (BOVAIRD, 2004).

Demonstrando a importância da governança para a consolidação e sucesso de uma parceria, a literatura também discute conflitos e tensões que podem permear as relações entre os parceiros. O conflito que pode enfrentar um ator para equilibrar a necessidade de manter sua autonomia para cumprir o seu papel na colaboração com a inevitável interdependência de interesses coletivos (THOMSON, PERRY,

2006); ou para manter a estabilidade do próprio ritmo de trabalho e poder ser flexível diante de eventuais necessidades do parceiro; garantir simultaneamente legitimidade externa e interna (PROVAN, KENIS, 2008); situações de desequilíbrio de poder (BRYSON *et al.*, 2006); conflito como resultado de múltiplas lógicas institucionais (BRYSON *et al.*, 2006). Estes conflitos e tensões, de alguma forma, tentam ser dirimidos ou reduzidos por parte dos parceiros quando do estabelecimento da forma de governança da parceria, que podem ser de diferentes tipos.

Da mesma forma que há classificações das parcerias segundo a estrutura, há autores que propõem tipologias de parcerias baseadas em elementos de governança. A tipologia proposta por Melo e Secchi (2012) propõe quatro tipos de parceria que se diferenciam segundo a natureza das relações estabelecidas entre os parceiros que as compõem. O Quadro 1.7 apresenta os quatro tipos de parcerias propostos, além de destacar o papel desempenhado por cada parceiro em cada caso.

Quadro 1-7– Tipologia de parcerias segundo natureza da relação e papel dos parceiros.

| Tipo da Parceria | Relação estabelecida | Papel do parceiro público | Papel do parceiro privado |
|-------------------------|---|---|--|
| Sinérgica | Cooperação e colaboração por objetivo comum | Prestar serviço ou atividade de interesse público | Prestar serviço ou atividade de interesse público (sem fins lucrativos) |
| Associativa | Cooperação e colaboração com regulação devido a possíveis conflitos de interesses | Prestar serviço ou atividade de interesse público | Prestar serviço ou atividade de interesse público (visando o lucro) |
| Comensal | Colaboração | Conceder incentivos | Prestar serviço ou atividade de interesse público se beneficiando do incentivo concedido |
| Rudimentar | Contratual | Contratante de serviço ou atividade | Contratado para a realização de serviço ou atividade |

Fonte: elaboração própria baseada em Melo e Secchi (2012).

Os autores consideram que as parcerias podem ser marcadas por relações de cooperação, de colaboração, ou ainda se diferenciar quando há objetivos comuns ou conflitos de interesses entre os parceiros. Por cooperação entende-se, neste caso, a situação em que os parceiros assumem juntos os compromissos que devem garantir o sucesso da parceria, atuando conjuntamente e compartilhando a expertise e os recursos necessários para a ação. Já a colaboração é entendida como a situação em que o setor público estimula uma liberdade maior de atuação para o parceiro privado.

Segundo Melo e Secchi (2012), o interesse público é o foco das parcerias sinérgicas. Nas parcerias associativas, a regulação necessária pode ser realizada por agências reguladoras ou pelo próprio mercado. Na parceria comensal, os incentivos concedidos pelo parceiro público podem ser de várias naturezas, tais como legal, fiscal, financeira, dentre outras. O parceiro privado, em troca, exerce alguma atividade de interesse público, como a geração de empregos, por exemplo. A parceria rudimentar não demanda uma relação de cooperação ou de colaboração e tampouco que os parceiros tenham objetivos comuns. Há apenas uma relação contratual, cabendo ao parceiro privado apenas a execução do serviço contratado pelo parceiro público.

A análise proposta por Bovaird (2004), reproduzida no Quadro 1.8, traz elementos importantes em relação à governança para a compreensão do objeto de estudo deste trabalho. O autor apresenta como o comportamento das parcerias pode variar em função de sua aderência ou não aos princípios de governança. Para ele, há diferenças significativas entre as parcerias regidas por uma governança contratual, orientada exclusivamente pelas normas que a regulamentam e as regidas por uma lógica colaborativa, fundamentada também em relações de confiança entre os atores. A escolha pela utilização da *framework* de análise proposta por Bovaird (2004) para o estudo de caso sobre as parcerias do Programa Água Para Todos, se justifica pelo reconhecimento internacional de sua validade. São critérios reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e utilizados em análises internacionais por instituições como a *Transparency International* nas questões de transparência, corrupção e liberdade de informação, *Human Rights Watch* na questão dos direitos humanos, *Greenpeace* nas questões ambientais, dentre outras.

Quadro 1-8– Comportamento das parcerias em relação aos princípios de Governança.

| Princípios de Governança | Parcerias contratuais | Parcerias colaborativas |
|---|--|---|
| Engajamento cidadão | Consulta a cidadãos e outros <i>stakeholders</i> | Participação de cidadãos e outros <i>stakeholders</i> na tomada de decisão |
| Transparência | Limitada a áreas de interesse direto dos <i>stakeholders</i> | Total transparência (fundamental para a construção de relação de confiança) |
| <i>Accountability</i> | Prestação de contas somente aos parceiros estabelecidos em contrato (orçamento e custos) | Prestação de contas entre todos os envolvidos sobre todos os tipos de ação empreendida (e para outros <i>stakeholders</i>) |
| Inclusão social e igualdade | Serão considerados somente se constarem do contrato | Valores fundamentais e norteadores da ação em parceria |
| Comportamento ético e honesto | Envolvidos devem agir conforme a legalidade | Valores fundamentais e norteadores da ação em parceria |
| Equidade (procedimentos justos e processos devidos) | Envolvidos devem agir conforme definições contratuais | Valores fundamentais e norteadores da ação em parceria |
| Disponibilidade e habilidade para cooperar | Valiosa, mas não fundamental | Fator crítico para o sucesso da parceria |
| Habilidade para competir | Fator crítico no comportamento do fornecedor para o sucesso da parceria | Fator crítico no comportamento de todos os envolvidos para o sucesso da parceria |
| Liderança | Necessária em cada organização para garantir uma boa gestão do contrato | Necessária na parceria como um todo e na comunidade a qual a parceria serve |
| Sustentabilidade | Contratante deve demonstrar conformidade com todos os aspectos definidos em contrato | Parceiros devem buscar o fortalecimento da sustentabilidade em todas as políticas e atividades |

Fonte: BOVAIRD, 2004.

1.3.3. Resultados das parcerias

O sucesso ou o fracasso de uma parceria tende a ser medido pelos resultados que ela alcança. Porém, é notório que a medição ou averiguação de resultados, sobretudo quando envolve a ação pública, é um tema controverso. As dificuldades podem aparecer com a realização de perguntas muito simples, tais como: quais informações devem ser avaliadas? Para quem devem ser disponibilizadas? Os resultados parciais aferidos poderão alterar o rumo das ações?

As pesquisas que vêm sendo realizadas defendem que as parcerias devem ser analisadas a partir de sua capacidade de gerar resultados para um âmbito mais geral, de produzir valor público do ponto de vista de vários stakeholders, e não especificamente para uma organização, ou para um dos lados da colaboração, conforme constatou BRYSON *et al.*(2015) a partir de diversos autores. Porém, reconhecem que a questão da prestação de contas é especialmente problemática em colaborações, o que dificulta a realização de pesquisas.

No sentido de minimizar tais dificuldades, Bryson *et al.* (2015) sistematizaram quatro diferentes categorias para classificar os resultados de uma parceria, propostas por diferentes autores. A ampliação das possibilidades de análise tende a propiciar entendimentos e aprendizados que podem vir a contribuir para o aperfeiçoamento das parcerias. As quatro categorias reunidas contemplam um espectro mais amplo de realizações. São elas: 1) o valor que a parceria produz para o interesse público (AGRANOFF, 2012); 2) a longevidade dos efeitos dos resultados atingidos (INNES, BOOHER, 2010); 3) a capacidade de resiliência e readaptação da parceria (KOPPENJAN, 2008); e 4) sua *accountability* (FORRER *et al.*, 2010).

Sobre a averiguação de resultados em relação ao valor que a parceria pode produzir para o interesse público, o que está em jogo é a própria comprovação da razão de ser das parcerias intersetoriais. Segundo alguns autores, o interesse público deve ser o elemento motivador fundamental da parceria, caso contrário as chances de êxito tendem a ser pequenas (RONDINELLI, 2003; BOVAIRD, 2004). Esta categoria de resultado é a que diz respeito aos resultados diretos produzidos pela parceria, relacionada às entregas realizadas à população de determinado serviço público.

Quanto à longevidade dos efeitos das parcerias, eles podem ser imediatos, quando produzem resultados diretos - criação de capital social, intelectual ou político -, intermediários, quando geram possibilidades de novos benefícios - novas instalações físicas, aprendizados, alterações culturais ou operacionais -, ou de longo prazo, quando estabelecem uma nova situação que futuramente será benéfica - redução de conflitos, novas instituições, novos comportamentos e discursos, novas normas (INNES, BOOHER, 2010).

Resultados relacionados à resiliência e readaptação, dizem respeito à capacidade que a parceria tem de, não apenas aprender de forma permanente com as situações vivenciadas, mas também de incorporar estes aprendizados ao seu funcionamento. A readequação de elementos estruturais das parcerias, como a revisão de uma norma para resolver algum problema que dificultava ou impedia a sua realização é um exemplo de capacidade de resiliência e readaptação (KOPPENJAN, 2008).

Em relação à *accountability*, pode-se considerar desde a disponibilidade de informações sobre a lisura e legitimidade da parceria, até dados sobre riscos, custos, benefícios, impactos e performance. Os critérios para definir se uma parceria tem resultados positivos ou negativos em relação a sua *accountability* podem variar muito e, por este motivo, a definição e pactuação entre os diferentes *stakeholders* de critérios objetivos *a priori* é fundamental para a sua validade (FORRER *et al.*, 2010).

Além dos elementos estruturais, da governança e dos resultados das parcerias, outros aspectos, tais como disponibilidade de recursos, características do ambiente institucional, afinidade entre os parceiros e entre seus objetivos, liderança e confiança, não fazem parte do foco da análise deste trabalho, mas permearão o estudo aqui proposto. Para vislumbrar possíveis relações entre a estrutura, a governança e os resultados das parcerias será fundamental também identificar e considerar estas questões.

2. METODOLOGIA

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na realização desta pesquisa cujo objetivo é, cabe recordar, explorar a relação entre a estrutura das parcerias, a maneira pela qual são operadas e os resultados que logram atingir. Com base no modelo proposto por Creswell (2009) para a realização de uma pesquisa qualitativa, apresentaremos a caracterização deste trabalho, a estratégia de pesquisa utilizada, os procedimentos para coleta e análise de dados e as estratégias de validação dos resultados.

2.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa envolvendo pesquisa de campo e pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema das parcerias entre os setores público e privado, buscando relações entre os elementos estruturais e governança das parcerias com seus resultados.

Segundo Pozzebon e Petrini (2013), a pesquisa qualitativa caracteriza-se como fenomenológica e baseia-se na construção da teoria e em casos, holística, subjetiva e orientada para o processo. Elencamos a seguir algumas características da pesquisa qualitativa apontados por Creswell (2009) que identificamos no presente estudo.

A pesquisa qualitativa acontece em seu cenário natural (*natural setting*), ou seja, no próprio ambiente onde a questão estudada se desenvolve. O pesquisador é um instrumento fundamental: ele coleta, sistematiza e analisa as informações necessárias ao seu desenvolvimento. Essas informações são de fontes variadas, mais uma característica da pesquisa qualitativa que está presente neste estudo, conforme veremos mais adiante na seção sobre coleta de dados. Outra característica importante é a construção indutiva dos resultados da pesquisa, a partir da observação permanente do diálogo entre as informações coletadas e as referências teóricas que embasam o trabalho. O processo amplo que envolve a pesquisa qualitativa deve ser fluido e estar aberto a mudanças em função das situações encontradas durante o seu processo e nas diferentes situações de

levantamento de informação. Assim, em consonância com a definição de Pozzebon e Petrini (2013), na pesquisa qualitativa, os pesquisadores privilegiam a construção do cenário complexo, de caráter holístico (CRESWELL, 2009).

2.2. ESTRATÉGIA DA PESQUISA

A definição da estratégia da pesquisa depende fundamentalmente de quais perguntas o pesquisador busca responder. Por este motivo, vale recordar que o ponto de partida para esta pesquisa reside nos seguintes objetivos específicos:

- a. Identificar os elementos estruturais dos diferentes tipos de parcerias público-privada.
- b. Identificar características da governança das relações nas parcerias público-privada.
- c. Identificar os resultados das parcerias.

Diante deles, a estratégia definida para esta pesquisa foi a realização, de maneira complementar, de uma revisão teórica e um estudo de caso sobre o tema das parcerias entre os setores público e privado.

A revisão teórica foi realizada para estabelecer um panorama geral sobre as parcerias com base na literatura nacional e internacional produzida sobre o tema e, permitir, a partir da sua compreensão, a definição das categorias de análise necessárias para viabilizar a descrição dos elementos estruturais, da governança e dos resultados das parcerias público-privadas.

A partir da análise de artigos, buscou-se compreender o contexto histórico, econômico e político no qual se deu o surgimento e o desenvolvimento das parcerias, no cenário internacional e de maneira específica no Brasil. Diante de uma produção teórica fundada em diferentes abordagens, condizente com a complexidade e dinamismo do tema em questão, buscou-se compreender os diversos olhares refletidos em uma variedade de denominações e conceitos acerca da temática. A este esforço, seguiu-se uma caracterização das parcerias, com foco em três diferentes aspectos, a saber, o aspecto estrutural, de governança e os resultados das parcerias, com vistas a promover uma compreensão sobre como são

estruturados os diferentes tipos de parcerias, como se dá a sua efetivação e como averiguar seus resultados.

Com o intuito de verificar possíveis comprovações empíricas da teoria e ilustrar a lógica que permeia as articulações entre a ação pública e a privada, o estudo de caso foi a estratégia adotada. Segundo Laville e Dionne (1999), a principal vantagem da adoção do estudo de caso como estratégia é, justamente, a possibilidade de aprofundar o fenômeno estudado, reconhecendo a importância do contexto. Além disso, o uso do estudo de caso como estratégia qualitativa de pesquisa serve à criação ou refinamento de teoria. Porém, é importante considerar a principal crítica ao estudo de caso, apresentada pelos mesmos autores, que é a sua baixa capacidade de gerar conclusões passíveis de generalização. Ainda segundo os autores, mesmo que o pesquisador defina de maneira criteriosa e eficiente o caso a ser estudado, não há possibilidade de confirmação de hipóteses gerais capazes de ter algum efeito sobre determinada teoria já estabelecida.

Mesmo diante dessa consideração, a escolha de um extrato específico em um contexto mais amplo, a partir do aprofundamento de sua compreensão e da identificação de suas peculiaridades, pode oferecer oportunidades de generalização teórica, o que reforça o argumento a favor da utilização dessa estratégia e de seu potencial de contribuição para a análise das parcerias.

2.3. SELEÇÃO DO CASO

Há na literatura sobre metodologia de pesquisa diversas orientações sobre os critérios para a definição do objeto de um estudo de caso. Segundo Yin (2005), o caso pode ser um indivíduo, uma entidade, um fenômeno, um evento, dentre outras coisas e que, independente de sua natureza, o caso é uma consequência da definição das questões de pesquisa colocadas pelo pesquisador. Para ele, alguns critérios são de fundamental importância para a definição do caso: a delimitação do tempo e do espaço a serem considerados e a distinção, no contexto onde o objeto está inserido, dos componentes que farão parte do grupo analisado e os que ficarão de fora da análise.

Deste modo, entende-se que a definição das parcerias entre representantes do setor público e do setor privado realizadas no âmbito do Programa Água Para Todos entre os anos de 2011 e 2014 no Brasil como caso a ser estudado contempla os critérios elencados. A relação entre os critérios apontados como necessários por Yin (2005) e as características do caso escolhido encontram-se relacionadas no Quadro 2.1.

Quadro 2-1– Relação entre critérios estabelecidos para definição de um caso e as características do caso desta pesquisa.

| Critérios de delimitação do caso | Objeto do presente estudo de caso |
|---|---|
| Tempo delimitado | Janeiro de 2011 a Dezembro de 2014, período do primeiro governo de Dilma Rousseff. |
| Espaço delimitado | Programa Água Para Todos, realizado no Brasil, na Região do semiárido nordestino. |
| Grupo delimitado | Parcerias entre os setores público e privado no âmbito do Água Para Todos (e não qualquer parceria ou todas as ações do Plano). |

Fonte: elaboração própria baseada em Yin(2005).

2.4. COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta de dados foi realizada a partir de documentos primários e secundários. Os documentos primários referem-se a atas e registros de reunião, dados de monitoramento e avaliação das políticas públicas, legislação, documentos oficiais, além de elementos resultantes de observação participante não sistematizada, fruto da atuação desta pesquisadora durante dois anos como gestora de projetos do ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, durante a elaboração e implementação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). A atuação como gestora, desta

maneira, propiciou a vivência de maneira empírica de muitas das dinâmicas que permeiam as parcerias entre representantes do setor público e do setor privado.

Os documentos secundários, por sua vez, resultaram de pesquisas realizadas em sites, jornais, revistas, livros, artigos, análise de pronunciamentos públicos de mandatários e gestores e relatórios. A multiplicidade de fontes tem o objetivo de permitir a triangulação dos dados, possibilitando a confrontação dos achados de pesquisa e dando maior legitimidade e credibilidade a eles.

O critério para busca e análise dos documentos foi a pertinência com o tema e a potencial relação com o objetivo da pesquisa. Os dados foram coletados e analisados, com base no referencial teórico apresentado no Capítulo 1 e sintetizados no modelo teórico apresentado no Quadro 2.2. O modelo foi orientador e condutor do trabalho de coleta e análise dos dados e sua aplicação organizou a discussão dos resultados da pesquisa, apresentada no Capítulo 4.

Quadro 2-2 – Modelo teórico e encadeamento com os objetivos da pesquisa.

| Objetivo específico: Identificar os elementos estruturais dos diferentes tipos de parcerias público-privada. | | |
|---|---|---------------------|
| Aspecto da parceria | Componentes de análise | Referencial teórico |
| Elementos estruturais | <ul style="list-style-type: none"> • Composição • Objetivo • Forma legal | 1.3.1 |
| Objetivo específico: Identificar características da governança das relações nas parcerias público-privada. | | |
| Aspecto da parceria | Componentes de análise | Referencial teórico |
| Governança | <ul style="list-style-type: none"> • Natureza da relação • Aderência aos princípios da governança | 1.3.2 |
| Objetivo específico: Identificar os resultados das parcerias. | | |
| Aspecto da parceria | Componentes de análise | Referencial teórico |

| | | |
|-------------------|--|--------------|
| Resultados | <ul style="list-style-type: none"> • Valor para o interesse público • Longevidade dos efeitos dos resultados • Resiliência e readaptação • <i>Accountability</i> | 1.3.3 |
|-------------------|--|--------------|

Fonte: Elaboração própria.

3. ESTUDO DE CASO - O PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

O Programa Água Para Todos (APT) foi o caso selecionado para, conforme anunciado no capítulo metodológico deste trabalho, discutir empiricamente e ilustrar a lógica que permeia as parceria entre os setores público e privado.

Este capítulo, de apresentação dos resultados da pesquisa, está dividido em três subseções. A primeira apresenta o contexto no qual o Programa Água Para Todos foi criado. A segunda traz a descrição do Programa: seus antecedentes, sua estruturação e formas de gestão e financiamento. A terceira e última seção aborda especificamente as parcerias firmadas como principal estratégia para a sua viabilização e êxito, com destaque para os aspectos relacionados aos elementos estruturais, à governança e aos resultados dessas parcerias.

3.1. CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS - O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Tendo em vista que o Programa Água Para Todos (APT) foi criado como uma das ações do eixo de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), é fundamental para a sua compreensão o conhecimento do BSM.

O BSM foi a estratégia definida pelo Governo Federal para atingir o objetivo colocado pela Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), no dia de sua posse, em 1º de janeiro de 2011, de superar a extrema pobreza no país até o final de seu

mandato, tendo convocado o apoio e a participação de todos os setores da sociedade como condição fundamental para atingi-lo.

O BSM constituiu-se, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), pela articulação de quase um terço do corpo ministerial brasileiro, denotando a concretização de uma tendência de articulação intergovernamental que já se anunciava em outras políticas públicas, como o ‘Fome Zero’ a partir de uma lógica de integração temática, ou o ‘Territórios da Cidadania’ a partir de uma lógica de integração territorial. Sendo uma das premissas do BSM de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e refere-se a privações que vão além da renda, a estruturação do BSM foi organizada em três eixos de ação, quais sejam, Garantia de Renda, Acesso a Serviços públicos e Inclusão Produtiva em meio urbano e rural. O eixo de garantia de renda agrupa as ações referentes às transferências monetárias para garantir a complementação da renda das famílias. O eixo de inclusão produtiva organiza as ações de geração de ocupação e renda a partir de atividades produtivas em meio urbano e rural. O terceiro eixo, de acesso a serviços, agrupa as ações para ampliação e aprimoramento de serviços públicos (CAMPELLO, MELLO, 2014). A lógica orientadora da estruturação do BSM encontra-se ilustrada na Figura 3.1.

Figura 3-1 – Lógica de estruturação do Plano BSM.



Fonte: MDS (2013), p.2.

Para a realização do BSM em três eixos, ficou ainda mais clara a necessidade de participação de outras áreas do governo, tendo em vista que a pasta do Desenvolvimento Social, coordenadora do Plano, executa apenas ações de transferência de renda e oferta serviços nas áreas de assistência social e segurança alimentar. Por este motivo, toda a estratégia de combate à extrema pobreza se organizou a partir da articulação intersetorial no âmbito do Governo Federal, com a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, e da formação de parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas, além de organizações da sociedade civil (COSTA, FALCÃO, 2014).

Durante todo o primeiro semestre de 2011, os diferentes ministérios reuniram-se e debateram para formular o Plano que foi lançado em 2 de junho, em cerimônia formal no Palácio do Planalto.

O Plano BSM definiu como seu público prioritário os brasileiros vivendo em lares nos quais a renda familiar era de até R\$ 70,00 por pessoa (em 2015, este valor foi ajustado para R\$ 77,00), ou seja, abaixo da chamada linha de extrema pobreza. A definição desta linha seguiu a métrica já adotada para o Programa Bolsa Família, que era, no momento de lançamento do BSM, em junho de 2011, de R\$ 140 mensais por pessoa para definir a situação de pobreza e de R\$ 70 por pessoa para a extrema pobreza. Tal valor é bastante próximo ao valor adotado pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que considera a situação de extrema pobreza a renda de US\$ 1,25 *per capita* por dia, cerca de R\$ 67 no momento da elaboração do BSM, o que legitima a definição em termos de padrões internacionais (FALCÃO, COSTA, 2014).

De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia no Brasil um total de 16,2 milhões de pessoas nesta situação. A Tabela 3.1 apresenta a distribuição regional e por área, urbana e rural, desta população.

Tabela 3-1– Distribuição da população em situação de extrema pobreza.

| População em extrema pobreza | | | | | | |
|------------------------------|------------|-----------|-----------|---------|----------|---------|
| | Total | Urbano | Rural | % Total | % Urbano | % Rural |
| Brasil | 16.267.197 | 8.673.845 | 7.593.352 | 100 | 53,3 | 46,7 |
| Norte | 2.658.452 | 1.158.501 | 1.499.951 | 100 | 43,6 | 56,4 |
| Nordeste | 9.609.803 | 4.560.486 | 5.049.317 | 100 | 47,5 | 52,2 |
| Sudeste | 2.725.532 | 2.144.624 | 580.908 | 100 | 78,7 | 21,3 |
| Sul | 715.961 | 437.346 | 278.615 | 100 | 61,1 | 38,9 |
| Centro-Oeste | 557.449 | 372.888 | 184.561 | 100 | 66,9 | 33,1 |

Fonte: Censo 2010 (IBGE).

Para a compreensão do contexto de criação do Programa Água Para Todos, é fundamental considerar a distribuição apresentada na Tabela 3.1. É possível observar que quase metade da população em situação de extrema pobreza, 46,7%, estava localizada na zona rural. Porém, o mesmo Censo 2010 apresenta que apenas 15,6% da população total do país se concentra nessas áreas (FALCÃO, COSTA, 2014).

Tal constatação colocou a importância de se pensar estratégias específicas para o combate à extrema pobreza no campo e nas cidades (MELLO *et al.* 2014). Um instrumento fundamental nessa perspectiva foi o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), criado em 2001 para atuar como a principal ferramenta de gestão e implementação de políticas sociais para as famílias de baixa renda. Este instrumento viabiliza a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias em situação de pobreza e, como consequência, um planejamento mais efetivo de execução das ações para este público (AMARAL, 2014).

Para a definição do escopo de ações de cada eixo do BSM, foram levantadas demandas e vulnerabilidades, com vistas a buscar respostas às dificuldades enfrentadas pela população em situação de extrema pobreza de modo geral, e também em relação a especificidades territoriais e de público. Assim, o eixo de garantia de renda englobou ações que buscavam sobretudo i) incluir nos programas de transferência de renda já existentes o público elegível que por algum motivo

ainda não estivesse contemplado e ii) ajustar valores e critérios para casos específicos, de forma a aumentar a eficácia das transferências realizadas. O eixo de inclusão produtiva foi criado com o objetivo de promover oportunidades de trabalho e renda para a população mais pobre e, neste caso, a diferenciação da estratégia para as áreas urbanas e rurais era fundamental. Para a população urbana, foi composto por ações de qualificação profissional, empreendedorismo e economia solidária, enquanto para a população rural, previu em seu escopo desde ações de garantia de infraestrutura básica para o produtor familiar até ampliação dos canais de comercialização da produção. Finalmente, o terceiro eixo do BSM foi estruturado no sentido de promover a ampliação do acesso da população em situação de extrema pobreza a serviços de saúde, educação e assistência social (CAMPELLO, MELLO, 2014).

Para organizar a gestão do BSM, considerando sua multidimensionalidade temática e setorial, sua governança foi estabelecida em três instâncias: o Comitê Gestor Nacional, o Grupo Executivo e o Grupo Interministerial de Acompanhamento. A composição e atribuições de cada um deles foram definidas no Decreto Nº 7.492, que instituiu a criação do BSM¹, sintetizadas no Quadro 3.1.

Quadro 3-1– Estrutura de Gestão do Plano BSM.

| Instância de Gestão | Composição | Atribuições |
|------------------------|--|--|
| Comitê Gestor Nacional | Ministros dos seguintes órgãos: MDS (coordenador) <ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil; • Ministério da Fazenda (MF) • Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) | Fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano |
| Grupo Executivo | Secretários Executivos dos seguintes órgãos: <ul style="list-style-type: none"> • MDS (coordenador) • Casa Civil; • Ministério da Fazenda (MF) • Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) | Assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano |

¹ Decreto Nº 7.492, que instituiu a criação do BSM (Anexo 1)

| | | |
|--|--|--|
| Grupo Interministerial de Acompanhamento | Representantes dos seguintes órgãos: <ul style="list-style-type: none"> • MDS (coordenador) • Casa Civil; • Ministério da Fazenda (MF) • Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) • Secretaria-Geral da Presidência da República • Ministério das Cidades (MCID) • Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) • Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) • Ministério da Saúde (MS) • Ministério da Educação (MEC) • Ministério da Integração Nacional (MI) | Monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano |
|--|--|--|

Fonte: elaboração própria com base no Decreto Nº 7.492.

Depois de seu lançamento, durante o processo de implementação das mais de 100 ações que compõem o escopo do BSM, o setor empresarial, a sociedade civil e os governos estaduais e municipais foram também convocados a se unir à ação do Governo Federal, sob o argumento de que nenhuma ação isolada seria capaz de superar um problema estrutural que sempre atingiu o país.

Desta forma, o BSM foi cenário de importantes articulações federativas. Foram firmados acordos com governadores e prefeitos de todo o país, em que as ações e atribuições de cada ente da Federação eram organizadas segundo situações específicas. Na região nordeste, por exemplo, o foco dos acordos foi nas ações de promoção do acesso à água na área rural do semi-árido, distribuição de sementes e assistência técnica a produtores rurais pobres, e instalação de unidades básicas de saúde, dentre outras. Os acordos federativos foram formalizados em Termos de Compromisso assinados entre o poder executivo federal e o chefe do executivo do ente estadual ou municipal.

Para se ter uma ideia do volume de recursos públicos aplicados no Plano BSM, foram empenhados, desde o seu lançamento em 2011 até setembro de 2014, o valor total de 109,6 bilhões de reais no Orçamento Geral da União (OGU). Para viabilizar o acompanhamento da execução orçamentária do Plano, no que se refere aos recursos públicos, foi criada uma marcação específica para as ações do BSM, o que significa dizer que foi criada uma espécie de selo de vinculação para a execução orçamentária capaz de distinguir no orçamento da União todos os recursos destinados ao Plano (COSTA, FALCÃO, 2014).

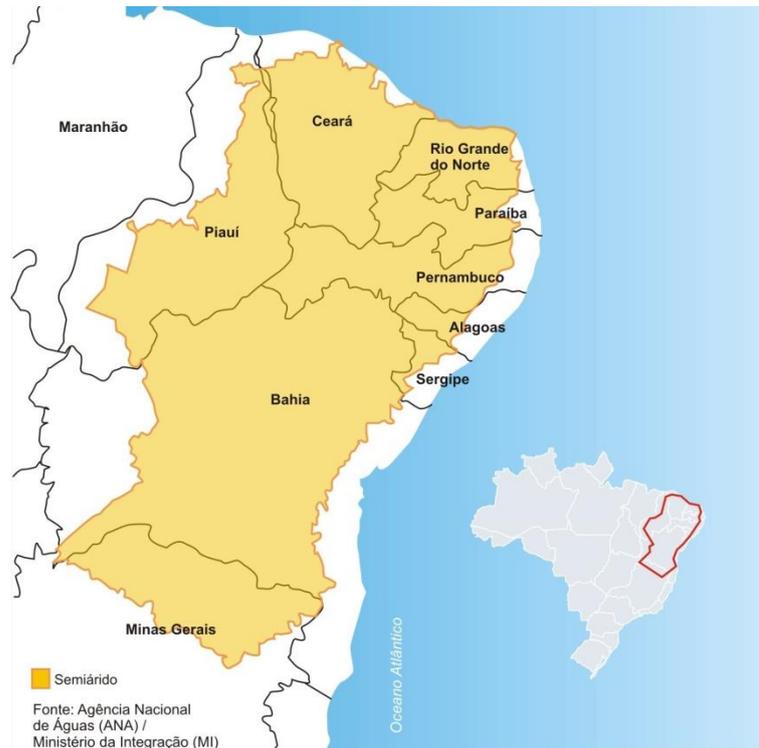
As ações marcadas com este selo não podiam ser objeto de contingenciamento e passavam a ter prioridade na liberação dos recursos financeiros. Tal mecanismo se mostrou essencial para o sucesso da implementação das ações do Plano BSM, como foi o caso do Programa Água Para Todos, objeto deste estudo, que será apresentado a seguir.

3.2. ANTECEDENTES DO PROGRAMA

A região do semiárido brasileiro (Figura 3.2) abrange 1.134 municípios de nove estados brasileiros, abarcando o norte de Minas Gerais e a região Nordeste, com exceção do Maranhão, segundo definição legal². O semiárido é marcado pela vulnerabilidade hídrica, sendo a estiagem um fenômeno natural e cíclico da região. Por este motivo, a região foi historicamente foco de ações de combate à seca, por parte das diferentes administrações e por seus habitantes (CAMPOS, ALVES, 2014).

² Portaria do Ministério da Integração Nacional nº 89, de 16 de março de 2005.

Figura 3-2– Semiárido brasileiro.



Fonte: Agência Nacional de Águas (ANA)/Ministério da Integração Nacional (MI)

Após a implementação de sucessivos programas específicos para a região, alguns mais outros menos bem sucedidos, por diversos governos, uma mudança de paradigma no que diz respeito à maneira de lidar com a questão da escassez de água no semiárido aconteceu no final da década de 1990. A tentativa de combater a seca foi substituída pelo entendimento de que o mais importante seria aprender a conviver com ela e a administrar a irregular distribuição das chuvas na região. A formação da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), uma rede de organizações da sociedade civil que defende a necessidade de medidas estruturantes para o desenvolvimento sustentável da região, é o símbolo máximo desta mudança e sua proposta de construção de um milhão de cisternas para armazenamento de água para o consumo dos habitantes da região sua principal meta (ASA BRASIL, 2015).

As cisternas são sistemas de captação e armazenamento de água de chuva com capacidade para armazenar 16 mil litros de água, conectados ao telhado da casa por meio de um sistema de calhas. O reservatório armazena a água das chuvas e

garante o abastecimento de uma família de até cinco pessoas durante a estiagem, por um período de até oito meses (CAMPOS, ALVES, 2014).

Dos últimos anos da década de 1990 até o ano de 2003, as iniciativas para a construção de cisternas dependiam do esforço e da liderança da ASA, e tinham pouca aderência do setor público e, por conseqüência, baixo investimento. No período, foram construídas cerca de 12 mil cisternas, com o apoio da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). A partir de 2003, quando passou a compor a política de segurança alimentar do Governo Federal, a ação ganhou escala, e em apenas sete anos, entre 2003 e 2010, foram construídas cerca de 330 mil cisternas de placas de água para consumo, por meio de uma parceria formada entre Governo Federal, ASA, estados e municípios (CAMPOS, ALVES, 2014).

Porém, mesmo diante de tal avanço, o ritmo de execução ainda era insuficiente diante da demanda existente, o que ensejou a estruturação do Programa Água Para Todos.

3.3. ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Conforme visto, o cenário apresentado pelo Censo 2010 sobre extrema pobreza colocou elementos importantes para a definição de uma estratégia específica no BSM para área rural. A informação de que quase metade da população em situação de extrema pobreza estava localizada na área rural talvez já seria suficiente para justificar tal decisão. Porém, havia ainda o agravante que indicava que uma em cada quatro pessoas que viviam no meio rural enfrentava esta situação (MELLO *et al.* 2014).

Por este motivo, além das ações de garantia de renda e de acesso a serviços públicos, pensadas para toda a população rural em situação de extrema pobreza, foi elaborada, no âmbito do eixo de inclusão produtiva do Programa, a rota de inclusão produtiva rural (Figura 3.3), com o intuito de promover o aumento da produção para os pequenos produtores rurais de modo a assegurar a segurança alimentar das famílias e também a possibilidade de melhoria da renda familiar.

Figura 3-3 – Rota de Inclusão Produtiva Rural do BSM.



Fonte: MDS (2015a), p. 21.

Pela Figura 3.3, é possível observar que o Programa Água Para Todos está entre as ações de garantia de infraestrutura no eixo de inclusão produtiva rural, ao lado do Programa Luz Para Todos. Afinal, sem água e sem luz não é possível passar às fases de apoio à produção e ampliação dos canais de comercialização, caminho vislumbrado pelo governo para a saída da situação de extrema pobreza.

Dados do Censo 2010 apontaram que 19,9% da população rural brasileira não tinham acesso à água, sendo que este percentual passava para 48% quando considerada somente a população rural extremamente pobre.

Assim, ficou claro que o ritmo das ações empreendidas para criar condições de convivência com a seca, no semiárido de modo específico, ainda que tivesse melhorado nos anos anteriores, ainda não era suficiente para solucionar o problema enfrentado por seus habitantes. E foi com o objetivo de tornar universal o acesso à água para consumo e para produção para as famílias em situação de vulnerabilidade social, que foi criado o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, no âmbito do BSM.

A elaboração do Água Para Todos ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MI), coordenador do Programa; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Participaram como parceiros em sua execução, conforme será explorado com mais detalhes adiante neste trabalho, a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Fundação Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FUNASA/MS), além de estados, municípios, consórcios públicos, entidades privadas com e sem fins lucrativos. (MELLO *et al*, 2014).

A formalização do Programa se deu pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, alterado pelo Decreto nº 8.039/2013³.

3.3.1. Definição da meta

O primeiro passo na formulação do Programa foi identificar a demanda ainda existente por cisternas para que fosse possível definir sua meta. Em estudo realizado pelo MDS, com base em informações do CadÚnico (localização do domicílio, ausência de acesso à rede pública de abastecimento de água e perfil de elegibilidade ao Programa Bolsa Família), chegou-se a uma demanda efetiva por 738 mil cisternas de água para consumo. A meta para o Programa foi definida em 750 mil cisternas, considerando alguma margem para atendimento de famílias de baixa renda que ainda não estivessem inseridas no Cadastro Único. Para as cisternas de produção foi estabelecida a meta de 76 mil unidades (MDS, 2015b).

Diante da amplitude da meta, foi necessário um conjunto de ações para garantir a ampliação da capacidade de entrega de cisternas, considerando desde a criação da nova institucionalidade - o Programa Água para Todos - para ações que já vinham sendo realizadas de forma dispersa, até a distribuição das metas entre os atores envolvidos, a elaboração de um novo modelo de gestão e acompanhamento das ações e a ampliação das parcerias, buscando maior disponibilidade de recursos orçamentários (CAMPOS *et al*. 2015).

³ 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" (Anexo 2)

A partir de um cruzamento entre as informações do Cadastro Único e do SIG Cisternas⁴, a divisão entre os diferentes executores ocorreu com base na capacidade de execução e distribuição territorial e de acordo com a definição de agrupamentos de municípios onde cada um deveria realizar suas contratações. A quantidade de cisternas foi atribuída a cada executor para o cumprimento da meta conforme apresentação na Tabela 3.2.

Tabela 3-2 – Distribuição da meta do Programa água Para Todos.

| Cisternas de consumo | | | Cisternas de produção | |
|----------------------|----------------|-------------------------|-----------------------|---------------|
| EXECUTOR | META | TIPO | EXECUTOR | META |
| MDS | 370.000 | Cisterna de placa | MDS | 36.000 |
| FBB | 80.000 | Cisterna de placa | BNDES | 20.000 |
| MI | 300.000 | Cisterna de polietileno | PETROBRAS | 20.000 |
| TOTAL | 750.000 | | TOTAL | 76.000 |

Fonte: Elaboração própria com base em MDS, 2015b.

As cisternas de água para consumo humano garantem água para beber, cozinhar e para a higiene pessoal, também chamada de primeira água. Na estratégia traçada para garantir o cumprimento da meta de 750 mil ficou estabelecido que seriam realizados dois tipos de cisternas para consumo humano: a cisterna de placa (Figura 3.4), feita de placas de concreto fabricadas no local de construção, e a cisterna de polietileno (Figura 3.5), um tipo de plástico resistente e que suporta altas temperaturas, além de ser leve e atóxico. Ambas tem o mesmo princípio de funcionamento, de armazenamento de água de chuva a partir de conexão ao telhado da casa por meio de um sistema de calhas (MELLO *et al.*, 2014).

⁴ O SIG Cisternas é um sistema informatizado, desenvolvido pelo MDS e utilizado pelos parceiros para o registro das cisternas e das demais tecnologias implementadas, agregando ainda um conjunto de informações sobre a família e sua propriedade rural, e constituindo como importante ferramenta de gestão e monitoramento da execução das ações do Programa (Campos *et al.*, 2015).

Figura 3-4 – Cisterna de Placa.



Figura 3-5 –Cisterna de Polietileno.



As tecnologias de água para produção, também chamada de segunda água, incluíam as cisternas calçadão, cisternas enxurrada, os barreiros trincheira, as barragens subterrâneas, os tanques de pedra e os kits de irrigação (MELLO *et al.*, 2014).

Estima-se que o cumprimento da meta do APT possibilitou a disponibilidade de 16 bilhões de litros de água da chuva armazenada para o consumo das famílias do semiárido, o que representou, além de água de qualidade para consumo (a água de chuva, se captada e manejada de forma adequada, pode apresentar melhor qualidade para o consumo das famílias do que se vier de outras fontes hídricas), uma redução do trabalho árduo na tarefa de transportar água por longas distâncias todos os dias (FIOCRUZ, 2015).

3.3.2. Gestão e financiamento do Programa

Para que a meta definida para o Programa fosse alcançada, tornou-se necessário acelerar o ritmo de construção em relação ao que vinha sendo desempenhado até então, passando de uma média de menos de 48 mil cisternas por ano para cerca de 200 mil por ano entre 2011 e 2014. Dessa forma, constitui-se um modelo de governança e gestão compartilhada.

Em seu modelo de gestão, o Programa Água Para Todos contou com três instâncias gestoras: o Comitê Gestor, o Comitê Operacional e a Sala de Situação (MDS, 2015b). O Quadro 3.2 apresenta a composição e principais atribuições de cada uma das três instancias que compõem a Governança do Programa.

Quadro 3-2 – Governança do Programa Água Para Todos.

| Instância | Composição | Principais atribuições |
|--------------------|--|---|
| Comitê Gestor | <ul style="list-style-type: none"> • MI (coordernador) • MDS • MCid • MMA • FUNASA/MS • CONTAG • FETRAF/CUT | <ul style="list-style-type: none"> • Coordenar iniciativas e articular as ações do Programa; • Definir as metas de curto, médio e longo prazo do Programa; • Discutir e propor aperfeiçoamentos nos planos operacionais dos órgãos e das entidades federais responsáveis pela execução de ações; • Estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa; • Avaliar resultados e propor medidas de aprimoramento. |
| Comitê Operacional | <ul style="list-style-type: none"> • MI (coordernador) • MDS • MCid | <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar e apresentar ao Comitê Gestor: <ul style="list-style-type: none"> - propostas dos órgãos e entidades parceiras do Governo Federal no |

| | | |
|------------------|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • MMA • FUNASA/MS • CONTAG • FETRAF/CUT | <p>cumprimento das metas do Programa;</p> <ul style="list-style-type: none"> - propostas de distribuição territorial das metas; - demandas por diagnósticos e estudos que auxiliem na garantia da oferta de água e ao atendimento da demanda; - relatórios e informações necessárias ao cumprimento das ações no âmbito do Programa. <ul style="list-style-type: none"> • Acompanhar as ações dos órgãos e entidades em seus respectivos territórios; • Apresentar, ao final de cada exercício fiscal, para avaliação e deliberação do Comitê Gestor, o plano de ação integrada para o exercício seguinte, acompanhado de relatório de avaliação e execução das ações desenvolvidas no exercício anterior. |
| Sala de Situação | <ul style="list-style-type: none"> • DGA/Sesep/MDS (coordenador) • MI • FUNASA • MMA • MS • MPOG • MF • Casa Civil • Outros atores (quando convidados) | <ul style="list-style-type: none"> • Discussão e validação das informações de monitoramento do Programa; • Avaliação e providência em relação a questões pontuais e não-estruturais. |

Fonte: Elaboração própria com base em MDS, 2015b.

Em relação ao financiamento do APT, a fonte de recursos para sua execução foi sobretudo proveniente do Orçamento Geral da União. A identificação dos valores destinados às ações do BSM, conforme visto anteriormente, é passível de identificação por meio de um selo de vinculação para a execução orçamentária. Outros órgãos da administração federal indireta, que têm orçamento próprio, como a Fundação Banco do Brasil e a Petrobrás, também participaram do financiamento do Programa, conforme Tabela 3.3 (MDS, 2015b).

Tabela 3-3– Valor empenhado no Programa Água Para Todos por executor.

| Executor | Recursos empenhados (R\$) 2011 – 2014 |
|-----------------|--|
| MI | 3.374.577.119 |
| MDS | 2.645.898.884 |
| FBB | 234.178.470 |
| BNDES | 210.000.000 |
| MMA | 205.136.842 |
| PETROBRAS | 199.941.130 |
| FUNASA | 134.154.228 |
| TOTAL | 7.003.886.673 |

Fonte: Elaboração própria com base em MDS, 2015b.

É possível observar que dos sete bilhões de reais investidos no Programa, mais de seis bilhões foram aportados pelo Governo Federal, por meio do orçamento dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Integração Nacional. São estes mesmos dois órgãos os responsáveis pela maior parte da meta do Programa e os protagonistas das duas parcerias mais importantes formadas para viabilizar realização do Água Para Todos, conforme será apresentado na próxima seção.

3.4. PARCERIAS: OS DIFERENTES ARRANJOS PARA A EXECUÇÃO DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Para viabilizar a execução das metas previstas, foi fundamental articular todos os órgãos federais com competência operacionais nas questões relacionadas ao Programa, tais como segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica, saúde e meio ambiente. Além disso, a articulação interfederativa, buscando o apoio dos estados e municípios, com a sociedade civil organizada e parceiros privados também foi considerada prioritária para garantir o sucesso do Programa (CAMPOS, ALVES, 2014).

Os executores do Programa Água para Todos, aos quais foram atribuídas as metas do Programa, adotaram diferentes modelos de implementação de ações a partir do fortalecimento de parcerias já existentes ou da formação de novas parcerias.

Conforme será apresentado com mais detalhes nas próximas seções, o MDS, por meio do Programa Cisternas, optou pela realização de parcerias com estados, municípios e organizações da sociedade civil, fortalecendo o formato de parceria que já vinha sendo realizado nos anos anteriores ao início do Água Para Todos. O Programa Cisternas entregou mais de 370 mil cisternas de primeira água e mais de 65 mil unidades de segunda água, superando a meta estabelecida para o MDS. O MI, cuja meta era de construir 300 mil cisternas, por sua vez, optou pela formação de parcerias com representantes do setor privado com e sem fins lucrativos e também superou a sua meta com a entrega de mais de 300 mil cisternas. A Fundação Banco do Brasil (FBB) se inspirou no modelo do Programa Cisternas do MDS para cumprir sua meta de 80 mil cisternas de água para consumo, enquanto o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobrás cumpriram seu papel de complementar o financiamento do Programa e, somadas as suas metas, entregarem mais 40 mil cisternas de água para produção.

Outros atores que também tiveram papel importante no Programa, mas não tiveram metas atribuídas a sua ação, não foram objeto da análise deste trabalho. Foram os casos da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e do MMA.

A FUNASA, por exemplo, membro do Comitê Gestor do APT, desempenhou um papel fundamental no Programa. Por ser vinculada ao Ministério da Saúde e ter

como uma de suas principais atribuições implementar e fomentar ações e soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças, foi convocada a participar de forma complementar à ação dos outros executores, focando seu atendimento nas populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas das áreas rurais, geralmente mais vulneráveis e fora do alcance das políticas públicas, tendo sido responsável pela implantação de mais de 16 mil cisternas (FUNASA, 2011).

O MMA teve como foco de atuação a implantação de sistemas dessalinizadores. Além de pouca chuva, o semiárido se caracteriza pela presença de água subterrânea salobra ou salina em muitos trechos de seu território. A água está disponível para captação, mas não é adequada para o consumo. Porém, a partir de equipamentos dessalinizadores, pode se tornar própria, abastecendo toda uma comunidade (CAMPOS, ALVES, 2014).

3.4.1. Programa Cisternas: a referência de parceria para o Água Para Todos

O Programa Cisternas foi criado pelo MDS como sua estratégia para viabilizar o cumprimento de sua parte da meta do APT - 370 mil cisternas de primeira água e 36 mil de segunda água (MDS, 2015b).

O foco do Programa Cisternas foi a construção de cisternas de placa, mas, conforme visto anteriormente, o processo não se resumiu à simples construção da tecnologia de captação e armazenamento de água. Seu princípio foi o de envolver os beneficiários e promover a reflexão sobre a gestão e manejo da água e também capacitá-los para as diferentes fases do processo (CAMPOS, ALVES, 2014).

Conforme pode ser observado pelas datas das normas do Programa (Quadro 3.3), elas foram estruturadas depois do início da implementação das cisternas pelo MDS. Como foi visto anteriormente, o MDS havia iniciado em 2003 uma parceria com a ASA que possibilitou a entrega de mais de 300 mil cisternas. Diante da necessidade de acelerar o ritmo de entregas o Programa Cisterna foi criado em 2013 como uma forma de reorganização da atuação dos diversos executores, buscando potencializá-la. As normas elencadas no Quadro 3.3 representam os marcos desta reorganização.

Quadro 3-3 – Legislação referente ao Programa Cisternas.

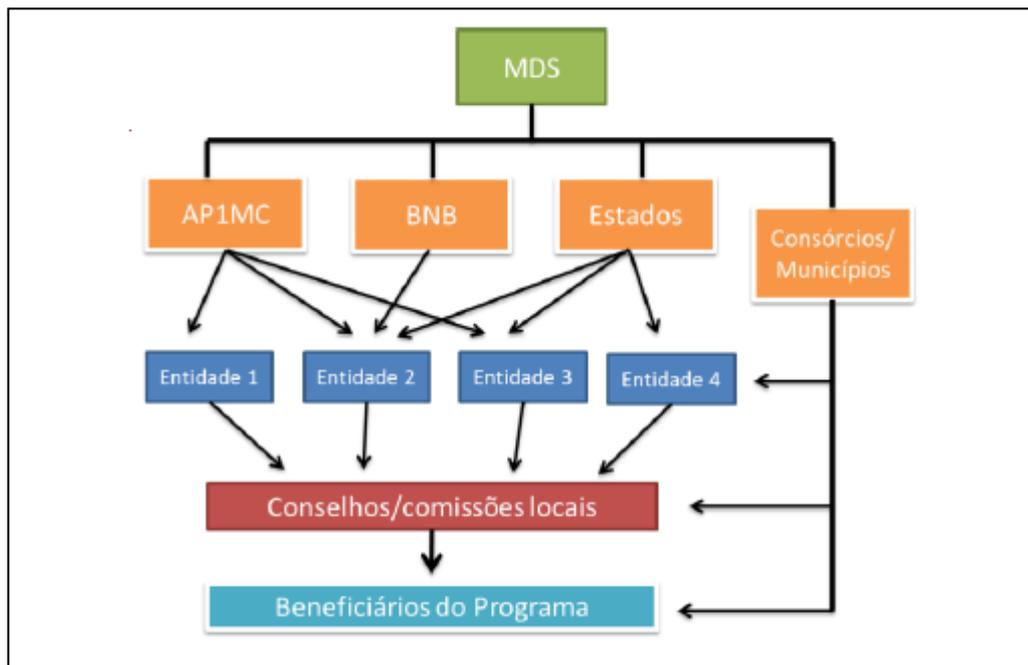
| Normas | Principais aspectos |
|---|--|
| Portaria Interministerial nº 169, de 23 de abril de 2012 | Dispõe sobre a celebração dos convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, envolvendo a instalação de sistemas coletivos de abastecimento de água no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “Água para Todos”. |
| Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 | Institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas |
| Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013 | Regulamenta o Programa Cisternas |
| Portaria MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013 | Estabelece regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do Programa Cisternas |
| Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013 | Dispõe sobre a definição dos modelos de tecnologias sociais de acesso à água |
| Portaria MDS nº 01, de 20 de janeiro de 2014 | Dispõe sobre o Edital de Chamada Pública e o Contrato de Prestação de Serviços, no âmbito do Programa Cisternas |
| Instrução Operacional SESAN nº 01, de 07 de abril de 2014 | Divulga os modelos de Termo de Recebimento a serem utilizados pelos parceiros do Programa Cisternas |
| Instruções Operacionais SESAN nº 01 a nº 05/2013 e Instrução Operacional SESAN nº 03/2014 | Especifica os Modelos de Tecnologia Social de Acesso à Água |

Fonte: CAMPOS *et al.*(2015), p. 132.

Com a nova legislação, foram promovidas alterações importantes para garantir celeridade e eficiência ao Programa, tais como a padronização dos modelos de tecnologias sociais de acesso à água e seus valores de referência, dispensa de licitação para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos previamente habilitadas e credenciadas pelo MDS, adiantamento da primeira parcela do contrato firmado com a entidade contratada e criação de sistema informatizado para prestação de contas (CAMPOS *et al.*, 2015).

Por ser o Cisternas um programa que demanda forte presença junto às comunidades beneficiadas, e não simplesmente a realização de obras, o MDS lançou mão de um modelo de interlocução capaz de capilarizar a sua ação no território, conforme apresentado na Figura 3.6.

Figura 3-6– Modelo do Ministério do Desenvolvimento Social para interlocução com parceiros executores



Fonte: MDS (2015b), p. 20.

Conforme visto anteriormente, tal desenho de parceria, apto a viabilizar dinamismo e eficiência, só foi possível como resultado da experiência adquirida no período anterior à concepção do BSM e do APT. A governança do Programa Cisternas, composta por múltiplos parceiros atuando de forma colaborativa, é resultado da intervenção de diferentes atores que identificaram problemas no modelo anterior e promoveram uma revisão na estrutura do Programa (MELLO *et al.*, 2014).

Com a nova legislação, o MDS passou a firmar parcerias com estados e municípios (convênios) ou com organizações da sociedade civil (termos de parceria) para a realização do repasse dos recursos. O principal parceiro do MDS foi a ASA em parceria estruturada por meio de convênio entre o Ministério e a Associação

Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), criada em 2002 para apoiar legalmente as ações da ASA. Estes parceiros, atuando como intermediários, abriram edital para contratação das executoras locais que, por sua capacidade de atuação junto às comunidades, ficaram responsáveis por implementar todo o processo, desde a validação da lista de famílias selecionadas até a entrega da cisterna (MDS, 2015b).

As etapas deste processo foram definidas formalmente⁵ e são as seguintes:

- a. Mobilização: realização de encontro territorial para o planejamento das ações a serem desenvolvidas e trabalho de mobilização da comunidade para a implementação participativa do projeto, a ser conduzido pelas lideranças locais que orientam as visitas domiciliares, legitimam o processo de escolha das comunidades e famílias a serem atendidas e acompanham todo o processo de implementação;
- b. Seleção e cadastramento das famílias: levantamento da lista das famílias com perfil CadÚnico, checagem da lista em campo e a realização de busca ativa de beneficiários; registro da lista final de beneficiários no sistema gerencial do Programa(SIG Cisternas);
- c. Capacitação de famílias: orientação dos beneficiários para o correto manuseio da água, seu tratamento simplificado, os cuidados com a cisterna, conceitos de cidadania e direito humano à alimentação e à água;
- d. Capacitação de pedreiros: envolve a organização de grupos de até dez pessoas para aprendizagem de técnicas e métodos para construção da cisterna;
- e. Implementação: edificação da cisterna e instalação de seus acessórios por pessoas treinadas.

Para as 36 mil cisternas de produção previstas na meta para o MDS, o modelo de implementação foi o mesmo. O que mudou, neste caso, foram as tecnologias utilizadas e, conseqüentemente, o enfoque da capacitação oferecida aos beneficiários. As principais tecnologias utilizadas nesse âmbito são, cabe recordar, as cisternas calçadão, as cisternas enxurrada, os barreiros trincheira familiar e as barragens subterrâneas.

⁵ Instrução Operacional nº 1/2013(MDS)

Os resultados do Programa Cisternas foram positivos em relação às metas estabelecidas. Além de ter superado a meta, com a entrega quase 380 mil cisternas de placas e mais de 65 mil tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos, outros aspectos indicam benefícios gerados pelo Programa. Além dos benefícios diretos da construção das cisternas, houve outros benefícios indiretos. A consolidação de uma política de acesso descentralizado à água, que tem como eixo condutor a parceria com a sociedade civil organizada e a valorização do cidadão beneficiário como sujeito no processo de implementação da política pública é apontada como um dos resultados mais importantes (CAMPOS, ALVES, 2014). Adicionalmente, promoveu-se melhores condições de saúde em função da melhoria da qualidade da água consumida, dinamização das economias locais como consequência da comercialização dos materiais para construção e da contratação da mão-de-obra para a execução das atividades de campo, mais de 20mil cisterneiros capacitados em todo o semiárido, fortalecimento da organização popular e do controle social são outros benefícios gerados pelo Programa (CAMPOS *et al.*, 2015).

Importante destacar que os benefícios aqui apontados estendem-se também aos beneficiários de outras estratégias, que serão tratadas a seguir.

3.4.2. Ministério da Integração e as cisternas de polietileno: uma parceria trisetorial

A meta definida para o Ministério da Integração Nacional (MI) no âmbito do Água Para Todos foi a de viabilizar 300 mil cisternas. De forma a garantir a realização de tal meta, o MI decidiu pela ampliação dos tipos de tecnologias utilizadas, incluindo em seu rol as cisternas fabricadas com polietileno (CAMPOS, ALVES, 2014).

Em que pese a existência de argumentos contra a utilização de cisternas fabricadas com polietileno, dentre os quais o de que podem oferecer riscos à saúde, que custam mais que as cisternas de placa e de que são fornecidas por grandes empresas e rompem com a lógica de parceria com a sociedade civil e envolvimento da comunidade, o MI decidiu pela sua utilização de forma a garantir a realização da meta de 300 mil cisternas, atribuída a ele no APT (CAMPOS, ALVES, 2014).

O que embasou tal decisão foi a existência de experiência comprovada de sucesso com o produto em países como México, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Malásia e Indonésia, lugares com alta incidência solar, à semelhança da região do semiárido. Além disso, as cisternas de polietileno têm a mesma capacidade das cisternas de placa (16 mil litros), são de simples instalação e utilização, têm alta durabilidade (cerca de 20 anos), não apresentam riscos de vazamentos ou contaminação e não demandam manutenção (MDS, 2015b).

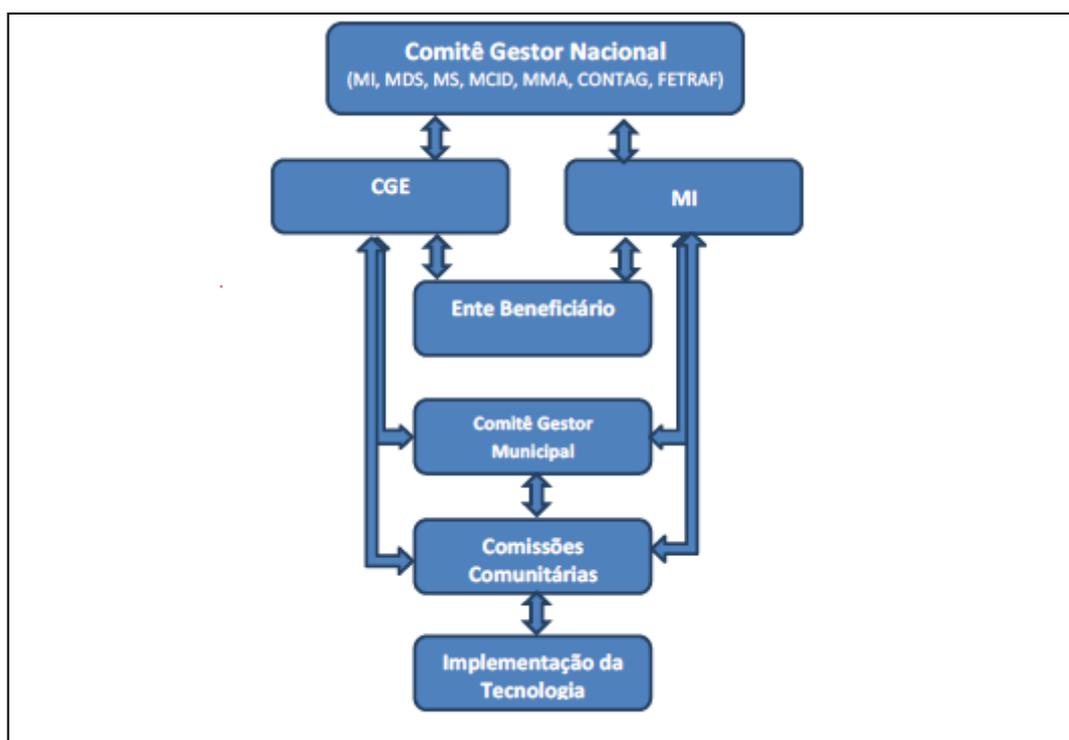
Outra iniciativa do MI no sentido de dar conta de sua meta, foi se unir à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) para operacionalizar a compra e implantação das cisternas por meio de convênios com estados e licitação para contratar as empresas privadas.

De forma a minimizar as críticas em relação à participação de outros setores e do possível menor grau de envolvimento da comunidade, o MI desenhou um modelo de interlocução com os parceiros e beneficiários inspirado no modelo do MDS, desenvolvido em parceria com a ASA. Cada estado participante do APT criou um Comitê Gestor Estadual (CGE), composto por órgãos dos governos estadual e municipais e membros da sociedade civil organizada. Sua função é criar os Comitês Gestores Municipais (CGM) e atuar como ponte entre eles e o MI, em relação às demandas das comunidades atendidas. Os CGM são responsáveis pela seleção e priorização das comunidades que serão atendidas, por prestar apoio às ações de cadastramento de famílias e de mobilização social e acompanhar a implementação do Programa. Os Comitês Comunitários (CC) atuam próximos às famílias beneficiadas, orientando as equipes do trabalho social e técnico e atuando na viabilização do cadastramento das famílias, validação, georreferenciamento, entrega e instalação das cisternas. Depois de implementadas as cisternas em determinado município, os Comitês passam a atuar no monitoramento do funcionamento das cisternas, sendo também responsáveis pela resolução de eventuais problemas que possam ocorrer (MDS, 2015b).

Os Comitês podem ser formados por 10 e 15 pessoas eleitas pela comunidade ou convidadas por sua representatividade. Em geral, os comitês reúnem representantes de movimentos como as pastorais, movimentos sociais de acesso à terra, sindicatos

de trabalhadores rurais, agentes comunitários de saúde, entre outros (CAMPOS, ALVES, 2014). A Figura 3.7 representa o modelo proposto pelo MI.

Figura 3-7– Modelo do Ministério da Integração para interlocução com entes subnacionais



Fonte: MDS (2015b), p. 20.

Assim como no caso do Programa Cisternas, o caso do MI foi aprimorado durante a sua realização. No começo do APT, o MI realizava três processos licitatórios para contratação de 1) empresa de apoio técnico e social, responsável pela mobilização e fiscalização do trabalho; 2) empresa responsável pelo fornecimento das cisternas; e 3) empresa responsável pelo transporte e instalação das cisternas. Nas contratações a partir de 2013, o fornecimento da cisterna, transporte e instalação são feitos pela mesma empresa, contratada a partir de uma única licitação.

Um requisito para a contratação no âmbito do Água Para Todos era a localização das unidades fabris de produção das cisternas e do polietileno no Nordeste e utilização de mão de obra local tanto nas fábricas, quanto para a instalação das cisternas (MDS, 2015). A Aqualimp, empresa mexicana que ganhou a licitação para

o primeiro lote de 60 mil cisternas, construiu fábricas em Petrolina-PE, Penedo-AL, Teresina-PI e Montes Claros-MG para cumprir a exigência, por exemplo.

No total, o MI viabilizou a entrega de mais de 307 mil cisternas de polietileno, superando sua meta inicialmente prevista de 300 mil. Além das cisternas de água para consumo humano, o MI também atuou na implantação de sistemas coletivos de abastecimento e de tecnologias de água para produção, como pequenas barragens e kits de irrigação (CAMPOS, ALVES, 2014).

3.4.3. A participação da Fundação Banco do Brasil: mais uma parceria

A FBB passou a compor a estratégia do Água Para Todos com a meta de implantar 80 mil cisternas de primeira água (MDS, 2015b). Segundo seu estatuto⁶, a Fundação Banco do Brasil, é pessoa jurídica de direito privado, de fins não lucrativos e seu objetivo é promover, apoiar, incentivar e patrocinar ações de assistência social, educação, cultura, saúde, esporte, ciência e tecnologia e assistência a comunidades urbanas e rurais.

Os critérios de seleção da FBB para definir a destinação dos recursos disponíveis para investimento são orientados por campo de atuação, programas e vetores. A água é um dos vetores do campo de atuação *Assistência a Comunidades Urbano Rurais* e, portanto, justificou o aceite da FBB à convocação para participar da estratégia do Água para todos (FBB, 2014).

A FBB foi orientada pelo Comitê Operacional do programa, responsável pela definição da distribuição territorial das metas, a atuar nas localidades onde já havia desenvolvido algum projeto, de forma a potencializar relações com atores locais previamente estabelecidas. A Fundação optou pela adoção do modelo de gestão do programa Cisternas e firmou convênio com a AP1MC que levou à construção de 80.083 cisternas para usufruto doméstico no Semiárido do nordeste brasileiro entre maio de 2012 e dezembro de 2014.

A FBB fez um importante acompanhamento dos resultados de seu investimento. Em auditoria realizada para o ano de 2014, a identificação de 154 beneficiários fora do

⁶ Estatuto da Fundação Banco do Brasil (Anexo 3)

perfil estipulado para o Programa, gerou uma recomendação à FBB, conforme segue:

“Em análise de projetos no âmbito do Programa de Governo “Água para Todos”, foi constatada a existência de 154 beneficiários de cisternas que possuíam renda superior ao limite estipulado pelo CADÚnico, conforme determina o Decreto 6.135/2007. Nesse sentido, recomendou-se observar e adotar a questão da renda familiar como condicionante para a concessão de benefícios para futuras participações em programas de governo, além de mensurar, em conjunto a empresa AP1MC, o efetivo valor relativo às cisternas entregues a famílias que possuíam renda acima de 3 (três) salários mínimos, e avaliar, conjuntamente com a AP1MC, a construção de cisternas para mesma quantidade de famílias que de fato precisam deste tipo de tecnologia.”(CGU, 2015)

Interessante remarcar que diante das 80 mil cisternas entregues, as 154 que foram concedidas a famílias cujo perfil estava fora do estabelecido pelo Cadastro Único representam um percentual muito baixo do total realizado. Ainda assim, a preocupação com as orientações legais do Programa e o grau de aderência ao aspecto da *accountability* da parceria chamam a atenção no processo de análise dos dados da pesquisa.

3.4.4. A participação do BNDES e da Petrobrás: outros parceiros ou apenas financiadores?

O BNDES, por ser uma empresa pública e não um banco comercial, avalia a concessão de apoio financeiro a ações que visam o interesse público com foco em promoção de impacto socioambiental e econômico no Brasil. Assim, por meio de seu Fundo Social, financiou a construção das 20 mil unidades de cisternas de produção, desembolsando a quantia de 210 milhões de reais (BNDES, 2015).

A FBB foi subcontratada pelo BNDES para gerenciar a implantação de 12 mil das 20 mil cisternas de segunda água da meta do Banco por meio de um convênio no valor de 126 milhões de reais. As demais oito mil cisternas de sua responsabilidade foram gerenciadas e implementadas diretamente por entidades da sociedade civil (FBB, 2014).

Já a Petrobrás firmou um contrato de patrocínio⁷ no valor de 200 milhões de reais com a ASA para a construção de 20 mil tecnologias sociais de captação e armazenamento de água para produção, nas formas de cisterna-calçadão, cisterna-enxurrada, barreiro-trincheira e barragem subterrânea para famílias que já possuíam água para consumo humano(ASA BRASIL, 2014). Depois de repassar o recurso, a Petrobrás não participou de forma alguma na execução ou acompanhamento das ações, e nem o valor repassado, nem a participação da empresa no Programa foram identificados em seus Relatórios de Atividades dos anos em questão.

Diferentemente da FBB, que atuou não apenas como financiador do Programa, embora tenha investido mais de 230 milhões de reais, mas também gerenciando o convênio estabelecido com a ASA e potencializando sua ação pela interlocução com os atores sociais das regiões onde já atuava, o BNDES e a Petrobrás desempenharam um papel exclusivamente financiador.

⁷ A ausência de expressa previsão legal não prejudica o reconhecimento do contrato de patrocínio no Direito brasileiro. Este contrato encontra "tipicidade social", que lhe garante a tutela jurídica. Os elementos que permitem a individualização do patrocínio são: (a) a finalidade publicitária; (b) a realização dessa publicidade por meio de pessoas estranhas à empresa beneficiada; (c) a coligação entre a imagem dos sujeitos; e (d) a autonomia própria de cada parte, na condução de suas ações (Ustároz, 2011, p.40).

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, serão discutidos os resultados da pesquisa, à luz do referencial teórico, para as diferentes parcerias descritas no estudo de caso. O capítulo se organiza em quatro subseções, sendo as três primeiras para a análise de cada um dos aspectos das parcerias – *hardware*, *software* e resultados - e seus respectivos elementos, e uma subseção final para discutir a relação entre os três aspectos analisados. Desta forma, caminha-se para o cumprimento do objetivo indicado para esta pesquisa, notadamente, sobre como os elementos estruturais e a governança das parcerias entre os setores público e privado podem se relacionar com seus resultados.

Nas parcerias descritas na apresentação dos resultados foi possível verificar a mesma diversidade de situações daquela identificada no referencial teórico. Sob a forma de diferentes arranjos para a consecução do objetivo de universalizar o acesso à água na região do semiárido brasileiro, a participação de atores do setor público e do setor privado somando esforços e se revezando em diferentes papéis, foi fundamental para garantir o cumprimento das metas colocadas pelo Governo Federal e promover ainda outros benefícios para a população.

No Quadro 4.1 estão sintetizadas as características das parcerias em função dos três elementos analisados. Nas seções seguintes, estes elementos são analisados e discutidos em detalhes.

Quadro 4-1 – Síntese das parcerias do Programa Água Para Todos segundo aspectos definidos para análise.

| PARCERIA | ELEMENTOS ESTUTURAIS (Hardware) | GOVERNANÇA (Software) | RESULTADOS DIRETOS | RESULTADOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO |
|--|--|--|---|--|
| PROGRAMA CISTERNAS | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria entre setor público e setor privado sem fins lucrativos • Objetivo de produzir conjuntamente, compartilhando riscos • Implementação via convênios | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria sinérgica e colaborativa, de forte aderência aos princípios de Governança, com destaque para Engajamento cidadão, Inclusão social e igualdade, Liderança e Sustentabilidade. | <ul style="list-style-type: none"> • Mais de 378 mil cisternas de água para consumo e 65 mil de produção | <ul style="list-style-type: none"> • Consolidação de uma política de acesso descentralizado à água • Melhoria das condições de saúde da população |
| CISTERNAS DE POLIETILEN O | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria Trisetorial • Objetivo de produzir conjuntamente, compartilhando riscos • Implementação via terceirização e convênios | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria sinérgica e colaborativa, de forte aderência aos princípios de Governança, com destaque para disponibilidade e habilidade para cooperar, Engajamento cidadão e Inclusão social. | <ul style="list-style-type: none"> • Mais de 300 mil cisternas de água para consumo | <ul style="list-style-type: none"> • Dinamização das economias locais • Fortalecimento da organização popular e do controle social • Alta capacidade de adaptação |
| FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria entre representantes do setor privado sem fins lucrativos • Objetivo de produzir conjuntamente, compartilhando riscos | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria sinérgica e colaborativa, de forte aderência aos princípios de Governança, com destaque para Disponibilidade e | <ul style="list-style-type: none"> • Mais de 80 mil cisternas de água para consumo | <ul style="list-style-type: none"> • Boa disponibilidade de informações |

| | | | | |
|------------------|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Implementação via convênios | <p>habilidade para cooperar, <i>accountability</i> e transparência.</p> | | |
| BNDES | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria entre setor público e setor privado sem fins lucrativos • Objetivo de criar condições favoráveis ao desenvolvimento de determinada atividade de interesse público • Implementação via convênios | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria rudimentar e contratual, com aderência baixa aos princípios da governança mas forte atenção à Inclusão social e igualdade. | <ul style="list-style-type: none"> • 20 mil cisternas de água para produção | |
| PETROBRAS | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria entre representantes do setor privado com e sem fins lucrativos • Objetivo de financiar ação pública pelo setor privado • Implementação via contrato de patrocínio | <ul style="list-style-type: none"> • Parceria rudimentar e contratual, com aderência baixa aos princípios da governança. | <ul style="list-style-type: none"> • 20 mil cisternas de água para produção | |

Fonte: Elaboração própria com base na apresentação dos resultados e do referencial teórico.

4.1. ANÁLISE SOBRE O *HARDWARE* DAS PARCERIAS

De acordo com o referencial teórico deste trabalho, uma parceria se constitui a partir da definição de seus elementos estruturais: suas normas, regras, composição e objetivos. Nas parcerias apresentadas, foi possível verificar diferentes composições, objetivos e normas orientadoras de sua execução. Porém, é possível que parcerias que se diferenciam em relação a determinado elemento, se aproximem em relação a outros e este fenômeno pode ser observado nas diferentes classificações propostas para elas.

Em relação à composição, por exemplo, é possível observar que parcerias tão distintas em sua natureza e organização como o Programa Cisternas e a que envolve a participação do BNDES sejam consideradas de um mesmo grupo, devido à origem de seus integrantes. Ambas são uma Parceria entre setor público e privado sem fins lucrativos (CRANE E SEITANIDI, 2014).

A parceria liderada pelo MI, cuja organização se assemelha muito mais a do Programa Cisternas do MDS, por sua composição é considerada Parceria Trisetorial (TEODOSIO, 2008; CRANE E SEITANIDI, 2014), pois conta em sua composição, com órgãos públicos (MI, CODEVASF e DNOCS), empresa privada, contratada para fornecer e transportar as cisternas de polietileno, e entidades privadas sem fins lucrativos, responsáveis pelo acompanhamento do processo de implantação das cisternas.

A estratégia da FBB e da Petrobrás, quando analisadas exclusivamente segundo sua composição, não configuram uma parceria público-privada. As duas organizações são representantes do setor privado, apesar de se diferenciarem por ser a Petrobrás empresa com fins lucrativos e FBB pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, e se associaram a outras entidades privadas para executarem as ações do Água Para Todos. A constatação de que os dois casos não configuram parcerias entre os setores público e privado, ao menos no que diz respeito a sua composição, poderia ser considerada um motivo para a exclusão de ambos do escopo de análise desta pesquisa. Porém, o fato de estarem inseridas no contexto do Programa Água Para Todos, iniciativa do Governo Federal, portanto, pública, e

interagirem com o setor público, justifica sua permanência no escopo e, por esta razão, também serão analisadas em todos os outros aspectos.

Embora a maior parte dos esforços de classificação das parcerias busque diferenciá-las, é possível encontrar propostas de classificação que terminam por aproximá-las, mesmo quando apresentam características muito diversas. As cinco estratégias em análise - Programa Cisternas, Cisternas de polietileno (MI), FBB, BNDES e Petrobrás -, organizadas em arranjos muito diferentes, são Cooperações Institucionais, por terem como objetivo produzir conjuntamente, compartilhando riscos, e são também parcerias para o desenvolvimento da sociedade civil e da comunidade por visarem também promover uma mudança cultural a partir das parcerias(HODGE E GREVE, 2007).

Em razão da natureza de seus objetivos, o Programa Cisternas, a ação do MI e do BNDES são também chamadas parcerias do tipo Suporte Público, focadas em criar condições favoráveis ao desenvolvimento de determinada atividade de interesse público. São parcerias nas quais o representante do setor público tem o papel de fomentar e dar suporte à realização do serviço ou da atividade de interesse público (SKELCHER, 2005), papel cumprido pelo MDS, MI e BNDES nos casos estudados, enquanto o representante do setor privado cumpre o papel de executar o serviço ou a atividade de interesse público.

O caso da parceria trisetorial formada pelo MI foi o único a se utilizar da forma de contratação, caracterizada pela terceirização do serviço público (SKELCHER, 2005). Tal tipo de parceria, por presumir separação entre responsabilização e execução do serviço, não envolve compartilhamento de responsabilidades e riscos, sendo um ato de terceirização de determinada parte da ação, neste caso, a produção e o transporte das cisternas de polietileno.

Esta situação não se verifica nos casos de contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, utilizada para todas as fases do Programa Cisternas e da estratégia da FBB e na fase de implantação das cisternas de polietileno pelo MI. Além de se utilizarem de outra forma legal para a sua estruturação, nestes casos, foi constatada uma situação de compartilhamento das funções e responsabilidades entre contratantes e contratadas, o que define a parceria estratégica(SKELCHER, 2005),formadas para integrar o parceiro privado ao processo de políticas públicas, a

partir de uma postura de abertura de espaço por parte do representante do setor público para que o parceiro privado participe.

O arranjo de cooperação voluntária e informal caracteriza parcerias cujos objetivos se dirigem a questões sociais de relevância internacional (RONDINELLI, 2003), e poderia ser atribuído ao Programa Água Para todos em sua integralidade, por ser a promoção do acesso à água um tema internacionalmente debatido e enfrentado. Porém, como as parcerias firmadas em seu âmbito não envolvem atores internacionais, tal denominação não poderia ser utilizada.

Em relação à forma legal, aspecto fundamental do *hardware* das parcerias, dentre os dispositivos que normatizaram os arranjos de parcerias constituídos no Brasil, apenas três são identificados nas parcerias apresentadas. São eles a terceirização, o convênio e o termo de parceria (DI PIETRO, 2011). Conforme anteriormente mencionado, a terceirização foi identificada apenas no caso da compra e transporte das cisternas de polietileno. O convênio foi a forma legal mais presente nos casos analisados, tendo sido o meio para a formalização de quatro das cinco parcerias desenvolvidas. O contrato de patrocínio, embora não tenha sido identificado na revisão teórica deste trabalho, foi identificado no estudo de caso e caracteriza a parceria firmada pela Petrobrás para execução de sua meta no APT.

4.2. ANÁLISE SOBRE O SOFTWARE DAS PARCERIAS

As dinâmicas envolvidas na governança das parcerias são menos objetivas que os componentes relacionados a seus elementos estruturais. Exatamente por este motivo, é mais difícil enquadrá-las em tipos ou classificações segundo aspectos escolhidos para análise. No entanto, com vistas a promover um olhar comparativo entre as diferentes possibilidades de forma de relacionamento dos membros das parcerias entre si e destes com outros atores, com suas organizações, com a sociedade e com os sistemas público e privado que os rodeiam, para retomar a definição de governança de Ansel e Gash (2008), o modelo teórico deste trabalho propõe dois componentes para a sua análise: a natureza da relação existente na parceria e o grau de aderência aos princípios da governança.

Quando se pensa na natureza da relação que pode existir em uma parceria, pode haver uma tendência a se pensar, antes de mais nada, nas normas que as regem – o que está contratualizado em relação ao comportamento de cada parceiro? Qual é a obrigação de cada um? Porém, o conceito de governança leva esta reflexão para outro patamar e as reflexões sobre a natureza das relações passam a abranger aspectos muito mais dinâmicos e ligados a questões comportamentais, tais como cooperação, sinergia, inclusão, liderança, dentre outros.

Pelo tipo de relação estabelecida com as entidades da sociedade civil, a comunidade e os próprios beneficiários, o Programa Cisternas do MDS, o caso do MI e da FBB são parcerias chamadas de sinérgicas, que pressupõe espírito de cooperação e colaboração por um objetivo comum.

Os casos do BNDES e da Petrobrás, a rigor, não apresentam sinais de cooperação e colaboração para que possam ser caracterizados como parcerias sinérgicas. Porém, pode-se alegar que o financiamento da ação pelas duas organizações em si já é uma forma de cooperação, não havendo necessidade de maior envolvimento ou participação na ação, afinal, sem recursos financeiros as cisternas não poderiam ser entregues. Tal possibilidade confirma a maior dificuldade para analisar a governança das parcerias a partir de critérios objetivos e rígidos. Mas a *parceria rudimentar*, restrita apenas ao caráter *contratual*, parece mais adequada para qualificar as duas parcerias, (BNDES e Petrobrás), sobretudo quando comparadas aos casos onde a sinergia entre os parceiros é o fio condutor das ações.

De forma a sintetizar a principal diferença quando se fala sobre governança das parcerias, o que se tem é, de um lado, parcerias nas quais os integrantes se envolvem e participam dos processos, buscando colocar na ação todo o seu potencial para que este seja complementado por todo o potencial dos outros atores, que devem se comportar da mesma maneira. De outro lado, estão as parcerias regidas pelas regras e pelas normas, nas quais os atores envolvidos cumprem de forma protocolar o que se estabeleceu em contrato, sem considerar o potencial que qualquer interação com outros agentes pode ter em benefício da parceria. Bovaird (2004) as diferencia entre parcerias regidas por uma governança contratual, orientada apenas pelas regras e normas, as já mencionadas parcerias rudimentares, e parcerias regidas por uma lógica colaborativa, fundamentada também em relações de confiança, as parcerias sinérgicas.

Assim, o que parece determinar se uma parceria é sinérgica/colaborativa ou rudimentar/contratual é seu maior ou menor grau de aderência aos diferentes princípios da governança. Vale recordar que estes princípios são: 1) engajamento cidadão, 2) transparência, 3) *accountability*, 4) inclusão social e igualdade, 5) comportamento ético e honesto, 6) equidade (procedimentos justos e processos devidos), 7) disponibilidade e habilidade para cooperar, 8) habilidade para competir, 9) liderança e 10) sustentabilidade.

Porém, não existe uma fórmula que pode ser aplicada para calcular objetivamente o quão aderente a cada princípio uma parceria precisa ser para receber a sua classificação. Mas diante do observado nas parcerias descritas, as parcerias colaborativas e sinérgicas apresentam maior aderência a princípios como engajamento cidadão, equidade e disponibilidade para cooperar, enquanto as contratuais e rudimentares dialogam mais diretamente com o princípio da *accountability*, por exemplo.

Os casos do MDS, do MI e da FBB, anteriormente apontados como parcerias sinérgicas e, conseqüentemente colaborativas, ocorreram sob uma lógica de participação de cidadãos e outros *stakeholders* na tomada de decisão, contemplando assim o princípio do engajamento cidadão. É possível afirmar também que essas parcerias apresentam total aderência ao princípio da liderança, necessária na parceria como um todo e na comunidade a qual a parceria serve, de forma a garantir que seus objetivos se cumpram da forma esperada. Os dois Ministérios líderes das parcerias e a Fundação cumpriram tal papel, atribuído a eles quase que naturalmente em função do poder econômico, já que são os responsáveis pelo financiamento das ações. No entanto, a adesão dos outros *stakeholders* ao modelo de gestão, organizado segundo uma lógica horizontal, descentralizada e participativa, é o que garante a legitimidade necessária para que a parceria se desenvolva de forma colaborativa.

Este mesmo modelo de gestão garante que a lógica dos princípios da equidade, disponibilidade e habilidade para cooperar e habilidade para competir também sejam norteadores e considerados fatores críticos para o sucesso dessas três parcerias colaborativas coordenadas pelo MI, FBB e MDS.

A relação das parcerias com os princípios de *accountability* e transparência pode ser a de mais difícil averiguação. As parcerias rudimentares ou contratuais tendem a

fazer uma prestação de contas mais burocrática, relacionada apenas a informações financeiras e direcionada somente aos parceiros estabelecidos em contrato. De forma mais abrangente, as parcerias colaborativas tendem a uma prestação de contas entre todos os envolvidos sobre todos os tipos de ação empreendida e para outros *stakeholders*, levando a uma situação de total transparência, fundamental para a construção de uma relação de confiança, típica destas parcerias(BOVAIRD, 2004).

Nas cinco parcerias apresentadas, a aderência a estes dois princípios foi considerada alta. Durante o processo de levantamento de dados, foram localizadas todas as informações necessárias para a apresentação das parcerias, desde dados referentes aos aspectos legais até a prestação de contas em relatórios de execução.⁸

Sobre o princípio da honestidade e ética no comportamento dos parceiros, valores fundamentais e norteadores da relação entre os parceiros, foi identificada uma situação de questionamento no âmbito da parceria liderada pelo MI em relação à compra das cisternas de polietileno⁹.

O fortalecimento das políticas e atividades envolvidas nas parcerias é o que garante a aderência ao princípio da sustentabilidade, do ponto de vista da Governança. Aqui, mais uma vez o modelo de gestão proposto pela ASA e pelo MDS, aponta para elementos que atestam a adesão das três parcerias (MDS, MI e FBB) a este princípio da governança. O envolvimento da comunidade e, de maneira específica da família beneficiada pela ação da parceria, é fundamental para garantir que as ações não se limitem à entrega de um novo equipamento, mas que perdurem, de forma sustentável, pelo comprometimento com os beneficiários pela sua continuidade por meio de outras ações previstas em sua rota de inclusão.

As parcerias que envolvem o BNDES e a Petrobrás como financiadores de parte da meta estabelecida no Água Para Todos têm uma aderência mais baixa à maioria dos princípios de governança. Tal fato certamente é decorrente do papel exclusivo de financiador previsto para estes atores nas parcerias em questão, e os coloca em forte oposição à complexidade dos relacionamentos e da disponibilidade para a

⁸Os documentos analisados estão indicados nas referências bibliográficas.

⁹ Muitas reportagens foram publicadas no ano de 2012 sobre suposta interferência de representantes do setor público no direcionamento de recursos.

cooperação observada no caso das parcerias sinérgicas e colaborativas, identificadas neste estudo.

As circunstâncias que contextualizaram a entrada das duas instituições no Programa Água Para Todos é um bom exemplo da governança colaborativa que caracteriza o Programa também em seu nível macro e não apenas nas parcerias que o compõem. O acompanhamento da execução no âmbito das Salas de Situação¹⁰ diagnosticou a necessidade de mais recursos para viabilizar a meta de cisternas de água para produção e o próprio Comitê Gestor do Programa orientou a busca por financiamento complementar.

4.3. ANÁLISE SOBRE OS RESULTADOS DAS PARCERIAS

Conforme visto no referencial teórico sobre resultados, sua averiguação pode ser realizada em relação a um espectro mais amplo de realizações, rompendo com a tendência tradicional de verificar apenas resultados imediatos e diretos.

Portanto, em relação às quatro categorias propostas por Bryson *et al.* (2015) com base em vários autores, 1) o valor que a parceria produz para o interesse público; 2) a longevidade dos efeitos dos resultados atingidos; 3) a capacidade de resiliência e readaptação da parceria; e 4) sua *accountability*, serão discutidos o desempenho das parcerias analisadas neste trabalho.

Em relação ao valor que a parceria pode produzir para o interesse público, categoria de resultado que diz respeito às entregas concretas realizadas à população, é possível afirmar que todas tiveram um bom desempenho por terem cumprido sua meta, sendo que algumas inclusive a superaram. Desta forma, todas as 750 mil cisternas de primeira água e as 76 mil de segunda água foram entregues à população do semiárido brasileiro.

¹⁰ As salas de situação foram instâncias de caráter gerencial e informacional que permitiram o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos. As reuniões eram mensais e as informações coletadas subsidiaram importantes decisões tomadas.

Mas, além de terem superado a meta do programa, o que pode ser considerado como resultado imediato, produtor de efeitos diretos, as parcerias promoveram outros tipos de resultados, indiretos e de mais longo prazo.

De fato, as parcerias e todo o processo desenvolvido por elas levou a conquistas que têm potencial de seguir gerando novos benefícios no médio e no longo prazo. É o caso da consolidação de uma política de acesso descentralizado à água, que consolida um modelo de atuação em parceria com a sociedade civil organizada, e a valorização do cidadão como sujeito no processo de implementação da política pública (CAMPOS, ALVES, 2014). A melhoria das condições de saúde da população em função da melhoria da qualidade da água consumida, a dinamização das economias locais e o fortalecimento da organização popular e do controle social são outros benefícios gerados pelo Programa (CAMPOS *et al.*, 2015).

Um bom exemplo é o caso da parceria liderada pelo MI, que estabeleceu a localização de unidades fabris de produção de cisternas e de polietileno para a sua fabricação no Nordeste como requisito para a contratação de parceiro do setor privado. O cumprimento do requisito levou um dos parceiros a instalar suas fábricas em cidades da região, estimulando a economia local, gerando empregos e recolhendo tributos, conforme mencionado anteriormente.

Em relação à capacidade de resiliência e readaptação das parcerias apresentadas, o resultado mais claro foi a dinâmica estabelecida de ajustes em função da identificação de problemas no andamento das ações. Mais uma vez, a estrutura de gestão constituída para o Programa Água Para Todos propiciou o ambiente de acompanhamento, as Salas de Situação, onde as relações entre os participantes (atores representantes de todas as organizações e setores envolvidos no processo) era permanente e baseadas na reciprocidade, interdependência e confiança. Este espaço foi constituído para incentivar a cooperação, o aprendizado e a disseminação de informações, o que contribuiu para uma melhor compreensão do cenário de atuação dos diversos atores. A regulamentação do programa Cisternas, por exemplo, foi ajustada em 2013, dois anos depois do início da ação, em decorrência de diagnóstico realizado no âmbito da Sala de Situação, de forma a tornar o processo de conveniamento das entidades mais célere e eficiente.

A quarta categoria de averiguação de resultado, referente à *accountability* das parcerias, coincide com um dos princípios da governança, tendo sido analisado sob

este ponto de vista. Vale reforçar que a disponibilidade de dados e informações sobre os resultados das parcerias se mostrou suficiente para a realização da análise.

Não se pode deixar de fora da discussão sobre os resultados das parcerias responsáveis pela execução do Programa Água Para Todos o seu impacto nos resultados conquistados pelo Plano Brasil Sem Miséria como um todo. É fundamental recordar a esta altura que a promoção do acesso à água era parte de uma rota de inclusão produtiva rural definida para promover o aumento da produção para os pequenos produtores rurais de modo a assegurar a segurança alimentar das famílias e também a possibilidade de melhoria da renda familiar.

Uma vez equacionada a questão da infraestrutura básica para a produção, o pequeno agricultor familiar, beneficiado pela instalação das cisternas poderia passar às fases de apoio à produção e ampliação dos canais de comercialização, caminho vislumbrado pelo BSM para a saída da situação de extrema pobreza da população das áreas rurais.

Neste sentido, as informações resultantes do cruzamento da base de beneficiários do Água Para Todos com a de outras ações do BSM apresentaram que muitas das famílias beneficiadas pelas parcerias analisadas neste estudo seguiram na rota prevista para a superação da situação de extrema pobreza em que viviam.

Mais de 450 mil pessoas beneficiadas pelas cisternas acessaram o Programa Agroamigo, linha de crédito do Programa Nacional de Agricultura Familiar e mais de 360 mil acessaram o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado. Além disso, o Programa Luz Para Todos beneficiou quase 30 mil famílias que receberam as cisternas. O fomento à produção, aporte de recursos financeiros e assistência técnica para aprimoramento da produção da agricultura familiar, passou a beneficiar cerca de 20 mil das famílias beneficiadas e o Programa de Aquisição de Alimentos (compras públicas de produção da agricultura familiar) passou a comprar a produção de mais de 16 mil famílias beneficiadas pelo Programa Água Para Todos (MDS, 2015b).

5. CONCLUSÃO

A partir da revisão teórica e do estudo de caso realizado é possível estabelecer uma relação entre a forma das parcerias, seu modo de operar e seus resultados? É chegado o momento de explorar as possíveis relações e buscar identificar em que medida, pela análise das parcerias, um aspecto pode ter influenciado no outro.

Uma das conclusões mais claras deste estudo, que corrobora a postura geral da produção teórica sobre o tema, é de que não há uma receita para que as parcerias tenham êxito. As cinco parcerias analisadas, com suas diferentes estruturas e modelos de governança, obtiveram os resultados a que se propuseram. Diante disso, o objetivo desta exploração é identificar pistas que apontem para possíveis relações de influência entre as dinâmicas das parcerias.

O aspecto primordial de uma parceria, relacionado ao seu *hardware*, sua composição, é capaz de alterar de forma decisiva sua forma de governança e seus resultados.

Pelo que foi possível observar, a governança das parcerias apresentadas e seus resultados não teriam sido os mesmos se representantes da sociedade civil, por meio das entidades privadas sem fins lucrativos, não estivessem em sua composição. Estes atores, graças a sua capilaridade e histórico de atuação junto às populações beneficiadas, fizeram o trabalho de intermediação entre elas e o Estado, de forma a garantir que a implementação das cisternas ocorresse de forma participativa e que seus resultados fossem efetivos e garantidores de uma forma sustentável de manejo da água em ambiente de escassez.

Inicialmente preocupado apenas em encontrar uma forma mais rápida de entregar as cisternas do que conduzir todo o processo demandado pela cisterna de placa, o MI organizou a sua ação em torno de uma parceria composta por ele e por representante do setor privado, que seria responsável pelo fornecimento da cisterna de polietileno. Porém, o modelo do MDS foi adotado diante da constatação de que não haveria capacidade operacional para todo o processo, que incluía, além da compra da cisterna, a identificação das famílias beneficiárias, sua capacitação para a instalação, uso e manutenção das cisternas, dentre outras ações. Graças à eficiência do modelo do MDS e de forma garantir legitimidade à parceria formada, o

MI incluiu representantes da sociedade civil em sua composição e garantiu que sua meta de 300 mil cisternas fosse cumprida. O modelo foi ainda seguido pela FBB e na execução das parcerias financiadas pelo BNDES e pela Petrobrás.

Outro aspecto relacionado ao hardware que incide diretamente sobre a governança e os resultados das parcerias é a forma legal definida para estruturá-la. Um exemplo desta influência foi a experiência do MDS de adaptação do arcabouço legal existente para orientar o Programa Cisternas, que se mostrava ineficaz para garantir a celeridade necessária no processo de conveniamento das entidades da sociedade civil, parceiras do MDS. O ritmo de execução e, conseqüentemente, os resultados da parceria foram influenciados por uma alteração no *hardware*. Para se ter uma ideia do impacto, em 2013, ano de revisão do arcabouço legal do Programa Cisternas, o MDS entregou 18 mil cisternas de produção. No ano seguinte, com a nova regulamentação já implementada, foram entregues mais de 34 mil cisternas de segunda água (MDS, 2015b).

Os resultados do Programa apontados como de médio e longo prazo, conformes discutidos na seção anterior, tais como a consolidação de uma política de acesso descentralizado à água e o fortalecimento da organização popular e do controle social, foram possíveis graças à governança colaborativa, refletida em um modelo de gestão horizontal, descentralizado e participativo. Uma contratação de empresas privadas via licitação ou mesmo a realização de uma parceria com caráter de governança rudimentar dificilmente teriam tais resultados.

Com estes poucos exemplos, é possível afirmar que os três aspectos analisados se influenciam mutuamente. Assim como o hardware da parceria influencia a sua forma de operar, qualquer dificuldade na operação poderá refletir em mudanças nos elementos estruturais inicialmente constituídos. A possibilidade de reavaliar de forma contínua hardware e software das parcerias parece ser um dos requisitos para que seus resultados sejam os melhores possíveis. Ao mesmo tempo, o acompanhamento dos resultados no decorrer da execução da parceria pode apontar dificuldades e gargalos que servirão de orientadores a necessárias reformulações em sua estrutura e governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação de parcerias entre os setores público e privado não parece ser um fenômeno sob risco de extinção. Ao contrário, o que parece mais provável diante do exposto nesta pesquisa, cujo objetivo foi explorar a relação entre a estrutura das parcerias, a maneira pela qual são operadas e os resultados que logram atingir, é a sua consolidação como forma de ação em busca da promoção do interesse público e uma tendência de fortalecimento de sua legitimidade perante os mais diversos setores da sociedade.

Foi possível compreender que a estrutura definida para a parceria, sua forma de operação e os resultados produzidos por ela são permanentemente influenciados uns pelos outros e a possibilidade de que sejam ajustados também de forma permanente com base em diagnósticos produzidos de forma multilateral parece ser o caminho para o desenho e desenvolvimento ideal de uma parceria.

A partir do estudo de caso realizado, foi possível vislumbrar que a composição de uma parceria, um de seus aspectos primordiais e diretamente relacionado a seu *hardware*, é capaz de alterar de forma decisiva sua forma de governança e seus resultados. A governança das parcerias firmadas no âmbito do Programa Água Para Todos e seus resultados não teriam sido os mesmos se representantes do setor privado sem fins lucrativos não estivessem em sua composição, por exemplo. Foi graças à capilaridade e histórico de atuação junto ao público-alvo do Programa que foi possível superar a meta implementação de 750 mil cisternas no semiárido brasileiro. Assim como a composição da parceria, a forma legal utilizada para normatizá-la também pode influenciar sobremaneira o seu desenvolvimento. O exemplo da adaptação realizada no arcabouço legal do Programa Cisternas, parceria liderada pelo MDS, foi claro neste sentido. A partir da revisão das normas utilizadas para tornar entidades privadas habilitadas a firmarem convênio com o Ministério foi possível acelerar de forma considerável o ritmo de entregas de cisternas.

Importante destacar que eventuais ajustes no *hardware* ou *software* das parcerias podem ser apontados a partir do acompanhamento do resultado das iniciativas. Conforme discutido no capítulo anterior, este acompanhamento pode apontar

dificuldades e gargalos que serviriam de orientadores a necessárias reformulações na estrutura e na governança das parcerias.

No entanto, a partir das explanações teórica e prática sobre o tema, uma das principais conclusões a que foi possível chegar foi a de que não há uma receita ou fórmula que possam garantir o êxito das parcerias.

Dentre as contribuições que este trabalho traz para o conhecimento sobre o tema das parcerias entre os setores público e privado, alguns pontos merecem destaque. Um foi a sistematização de determinados aspectos do conhecimento sobre as parcerias, produzidos de maneira dispersa no âmbito de diversas disciplinas e abordagens teóricas. A apresentação de uma experiência que dialoga de maneira direta com a literatura apresentada, o caso das parcerias firmadas para a execução do Programa Água Para Todos, contribui para ampliar o escopo das contribuições à medida que possibilitou a ilustração empírica das constatações teóricas sobre o tema. Além disso, ressaltou-se a contribuição desta pesquisa no sentido de elaborar um modelo teórico que organiza a forma de analisar os diferentes aspectos constituintes das parcerias e as possíveis relações entre eles.

Mesmo apresentando contribuições, é importante reconhecer as limitações desta pesquisa. A principal delas refere-se ao aspecto metodológico de seu desenvolvimento. A realização de entrevistas como parte dos procedimentos de coleta de dados teria sido de grande utilidade para a triangulação das informações levantadas e para a realização das análises propostas. Além disso, a fragmentação do campo de pesquisa de parcerias público-privadas em diferentes áreas de conhecimento e analisadas sob diferentes perspectivas teóricas, tornou deveras complexa a tarefa de escolha de uma linha teórica específica com a qual dialogar, como por exemplo a teoria de campos ou das organizações. Desta forma, o modelo teórico adotado na pesquisa foi construído a partir da contribuição de diversos autores, sem que houvesse uma discussão aprofundada sobre os pressupostos teóricos e epistemológicos de cada um.

Pesquisas futuras sobre o tema, portanto, não devem deixar de considerar as limitações identificadas. Seria de grande valia para o conhecimento sobre o tema a realização de mais estudos empíricos, criando a possibilidade de comparação entre as diferentes experiências. A eventual aplicação do modelo de análise elaborado para este trabalho, concentrado nos aspectos de estrutura, governança e resultados

das parcerias e as possíveis influências que podem ter uns sobre os outros pode contribuir nessa empreitada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L.F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. In: **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. SPE, 2007. p. 67-86.

AGRANOFF, R. **Collaborating to Manage: a Primer for the Public Sector**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2012.

ALCOFORADO, F.C.G. OS e OSCIP: uma análise da abrangência dos serviços públicos e do perfil das entidades parceiras em Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo. **Revista ADM. MADE**, v. 14, n. 3, 2010. p. 47-65.

AMARAL, A. D. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil Sem Miséria. In: **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. Brasília: MDS, 2014. p. 97-128.

ANSEL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**. Volume 18, Issue 4, 2008. p. 97-128.

ASA BRASIL. **Sobre nós**. 2015. Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>. Acesso em: 15/02/2015.

ASA BRASIL. **Cisternas da Petrobrás**. 2014. Disponível em: http://www.asabrasil.org.br/imprensa/asa-na-midia?artigo_id=1451. Acesso em 20/06/2015.

ASSIS, L.G.B. **As reformas administrativas do Estado brasileiro na década de 1990 sob a ótica do serviço público**. São Paulo: Editora USP, 2006.

AVRICHIR, A.S. **Uma Análise de Incentivos Contratuais em Arranjos de Parceria de Atendimento ao Cidadão**. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2016.

BAGGENSTOSS, S; DONADONE, J.C. A saúde pública intermediada por organizações sociais: arranjos e configurações nas últimas duas décadas no Brasil. In: **Latinoamérica**, México, n. 59, dezembro de 2014. p. 69-98.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **A empresa**. 2015. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/> Acesso em 19/12/2015.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **Le nouvel esprit du capitalism**. France: Gallimard. 1999.

BOVAIRD, T. Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. In: **International Review of Administrative Sciences**, vol. 70, Nº 2, junho de 2004. p.199-215.

BOYER, E.J.; VAN SLYKE, D.M.; ROGERS, J.D. An Empirical Examination of Public Involvement. In: Public-Private Partnerships: Qualifying the Benefits of Public Involvement in PPPs. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance**. , maio de 2015.

BRASIL. **Lei Nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. **Lei Nº 9.074**, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm. Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. **Lei Nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. **Lei Nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. **Lei Nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm. Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. **Lei Nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. **Decreto Nº 7.492**, de 2de junho de 2011. Institui o plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em 12/04/2015.

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". Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm

Acesso em 12/04/2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional 2010**. Disponível em:

<http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: jan. 2013

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, 2005. p. 7–21.

BRYSON, J.M.; CROSBY, B.C.; STONE, M.M. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. In: **Public Administration Review**. Volume 66, Issue Supplement s1, dezembro de 2006. p. 44–55.

BRYSON, J.M.; CROSBY, B.C.; STONE, M.M. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. In: **Public Administration Review**, Vol. 75, Iss. 5, 2015. p. 647–663.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. Brasília: MDS, 2014. p. 33-66.

CAMPOS, A.; ALVES, A.M. O Programa Água Para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. COSTA, P.V. Brasília: MDS, 2014. p: 467-492.

CAMPOS, A.; SILVA, F.R.F.; ARSKY, I.C.; SANTANA, V.L. Programa Cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 23. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF. 2015.

COSTA, P.V.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: **O Brasil sem Miséria**. Organizadores: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. COSTA, P.V. Brasília: MDS, 2014. p: 129-172.

CRANE, A.; SEITANIDI, M.M. Social Partnerships and responsible business: what, why and how? In: **Social Partnerships and Responsible Business**. A Research Handbook. Routledge. 2014. p.1-12.

CRESWELL, J. W. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. SAGE Publications, 2009.

DI PIETRO, M.S.Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**, 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do “*welfarestate*”: a urgência de um novo pacto. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (Org.). **Estado e sociedade em transformação**. Brasília. p. 219-232. UNESP, 1999.

FALCÃO, T.; COSTA, P.V.; A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. COSTA, P.V. Brasília: MDS, 2014. p. 67-96.

FLIGSTEIN, N. MCADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**. Vol. 29. n. 1, março de 2011. p. 1-26.

FORRER, J.; KEE, J.E.; NEWCOMER, K.E; BOYER, E. Public–Private Partnerships and the Public Accountability Question. In: **Public Administration Review**. Vol. 70(3), 2010. p. 475–84.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Cisterna de placas: tecnologia social como política pública**. Organização: GOMES, J. 1ª ed. Brasília, 2014.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Programa Água Para Todos**. 2011. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/programa-agua-para-todos-e-tema-da-coluna-conversa-com-a-presidenta/>> Acesso em 02/06/2015.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Olimpíada brasileira de saúde e meio ambiente**. 2015. Disponível em: <<http://www.olimpiada.fiocruz.br/agua-cisternas>>. Acesso em: 20/02/2016.

HODGE, G.A.; GREVE, C. Public-Private Partnerships: An International Performance Review. In: **Public Administration Review**. Maio/Junho, 2007. p. 545-558.

HODGE, G.A.; GREVE, C. Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges In S. Osborne (Ed.), **The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. London: Routledge, 2010. p. 149-162.

INNES, J. E.; BOOHER, D.E. Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. **Journal of the American Planning Association** 65(4): 412–23, 2010.

KOPPENJAN, J. Creating a Playing Field for Assessing the Effectiveness of Network Collaboration by Performance Measures. **Public Management Review**. Volume 10(6), 2008. p. 149-162.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MCCANN, J.E.; THIBOUTOT, M. Méthodologie d’analyse conceptuelle appliquée: Comment définir le concept de ‘partenariat public–privé’ dans une perspective juridique et transdisciplinaire? **Social Science Information**, vol. 51, 2012. p. 280-300.

MELO, M.E.; SECCHI, L. Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Reforma Administrativa: uma Proposta de Tipologia. **Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Recife, v. III, n. 5, out. 2012.

MELLO, J.; ANDRADE, B.T.; MELCHIORI, C.E.; OLIVEIRA, Y.R. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: **O Brasil Sem Miséria**. Organizadores: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P.V. Brasília: MDS, 2014. p. 323-348.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Apresentação Brasil Sem Miséria – Inclusão Produtiva Urbana**. 2013. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/eventos/Apresentacao%20INCLUSaO%20PRODUTIVA.pptx>>. Acesso em 23/05/2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil Sem Miséria - Caderno de Resultados**. 2015a. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/mdscomunicacao/brasil-sem-misria-caderno-de-resultados-2011-2014>. Acesso em 28/04/2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Relatório do Programa Água para Todos - Período 2011 a 2014**. 2015b.

OSBORNE, S. Understanding public-private partnerships in international perspective: globally convergent or nationally divergent phenomena? In: OSBORNE, S. (Ed.) **Public-private partnership - Theory and practice in international perspective**. Londres. Routledge. 2000. p. 1-6.

PORTER, M.E.; KRAMER, M.R. Criação de valor compartilhado. **Harvard Business Review Brasil**, janeiro de 2011.

POZZEBON, M.; PETRINI, M.C. Critérios para Condução e Avaliação de Pesquisas Qualitativas de Natureza Crítico-Interpretativa. In: TAKAHASHI, A.R.W. **Pesquisa Qualitativa em Administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 51-72.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Disponível em: <<http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201503738>> Acesso em: 17/02/2016.

PROVAN, K.G.; KENIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In: **Journal of Public Admin Research and Theory**. Volume 18, Issue 2, 2008. p. 229-252.

PULHEZ, M.M. **O arranjo gerencial**: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

RONDINELLI, D. A. Partnering for development: Government-Private Sector. In: Rondinelli, D.A. Cheema, G.S. (Eds.), **Reinventing government for the 21st century: State capacity in a globalizing society**. Kumarian Press, Bloomfield, CT, 2003. p. 219-239.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.

SKELCHER, C. Public-private partnerships and hybridity. In: FERLIE, E., LYN, L., POLLITT, C. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University, 2005. p. 347-370.

TEODOSIO, A.S.S. **Parcerias Tri-Setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil**. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

THOMSON, A.M.; PERRY, J.L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**. Volume 66, Issue Supplement s1, dezembro de 2006. p. 20–32.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 5ª ed., 2015.

ANEXO 1- DECRETO Nº7.492/2011 INSTITUI O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 7.492, DE 2 DE JUNHO DE 2011.

Institui o Plano Brasil Sem Miséria.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Plano Brasil Sem Miséria, 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.

Parágrafo único. O Plano Brasil Sem Miséria será executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade.

Art. 2º O Plano Brasil Sem Miséria destina-se à população em situação de extrema pobreza.

Art. 3º São diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria:

- I - garantia dos direitos sociais;
- II - garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda;
- III - articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e
- IV – atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

Art. 4º São objetivos do Plano Brasil Sem Miséria:

- I – elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza;
- II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e
- III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

Parágrafo único. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no [Decreto no 6.135, de 26 de junho de 2007](#), será utilizado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

Art. 5º São eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria:

- I – garantia de renda;
- II – acesso a serviços públicos; e
- III – inclusão produtiva.

Art. 6º Ficam instituídas as seguintes instâncias para a gestão do Plano Brasil Sem Miséria:

- I – Comitê Gestor Nacional;
- II – Grupo Executivo; e
- III – Grupo Interministerial de Acompanhamento.

Parágrafo único. O apoio administrativo necessário ao funcionamento das instâncias instituídas no caput será prestado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 7º Compete ao Comitê Gestor Nacional do Plano Brasil Sem Miséria, instância de caráter deliberativo, fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano.

§ 1º O Comitê Gestor Nacional será composto pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará;
- II – Casa Civil da Presidência da República;
- III – Ministério da Fazenda; e
- IV – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Os membros do Comitê Gestor Nacional indicarão seus respectivos suplentes.

§ 3º A Secretaria Executiva do Comitê Gestor Nacional será exercida pela Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 8º Compete ao Grupo Executivo do Plano Brasil Sem Miséria assegurar a execução de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano.

§ 1º O Grupo Executivo será composto pelos Secretários Executivos dos órgãos mencionados nos incisos II a IV do § 1º do art. 7º e por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará.

§ 2º Os membros do Grupo Executivo indicarão seus respectivos suplentes.

Art. 9º Compete ao Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos no âmbito do Plano.

§ 1º O Grupo Interministerial de Acompanhamento será composto por representantes, titular e suplente, indicados pelos seguintes órgãos:

- I – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará;
- II Casa Civil da Presidência da República;
- III – Secretaria Geral da Presidência da República;
- IV – Ministério da Fazenda;
- V – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VI – Ministério das Cidades;
- VII – Ministério do Trabalho e Emprego;
- VIII – Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- IX – Ministério da Saúde;
- X – Ministério da Educação; e
- XI – Ministério da Integração Nacional.

§ 2º Os representantes de que trata o § 1º serão designados em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 3º O Grupo Interministerial de Acompanhamento prestará informações ao Grupo Executivo e ao Comitê Gestor Nacional sobre as políticas, programas e ações, suas respectivas dotações orçamentárias e os resultados de execução,

identificando os recursos a serem alocados no Plano Brasil Sem Miséria.

§ 4º Poderão ser convidados para as reuniões do Grupo Interministerial de Acompanhamento representantes de entidades e órgãos públicos e privados, dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, bem como especialistas, para emitir pareceres e subsidiar o Grupo com informações.

§ 5º Poderão ser constituídos no âmbito do Grupo Interministerial de Acompanhamento grupos de trabalho temáticos destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre temas específicos, a serem submetidos ao Comitê Gestor Nacional.

Art. 10. A participação nas instâncias colegiadas instituídas neste Decreto será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 11. Para a execução do Plano Brasil Sem Miséria poderão ser firmados convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com consórcios públicos, bem como com entidades privadas, na forma da legislação pertinente.

Art. 12. O Plano Brasil Sem Miséria será custeado por:

I – dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Plano Brasil Sem Miséria, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente;

II – recursos oriundos dos órgãos participantes do Plano Brasil Sem Miséria e que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e

III – outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por outras entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para fins de acompanhamento do cumprimento do disposto no inciso I deste artigo, os órgãos e entidades participantes do Plano Brasil Sem Miséria deverão proceder à execução orçamentária utilizando Plano Interno PI específico no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal SIAFI.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de junho de 2011; 190o da Independência e 123o da República.

DILMA ROUSSEFF
Tereza Campello

ANEXO 2 – DECRETO Nº 7.535/2011 INSTITUI O PROGRAMA NACIONAL DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO E USO DA ÁGUA - “ÁGUA PARA TODOS”



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

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”.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água “ÁGUA PARA TODOS”, destinado a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social.

Parágrafo único. O Programa “ÁGUA PARA TODOS” será executado, no que couber, em conformidade com as diretrizes e objetivos do Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo [Decreto no 7.492, de 2 de junho de 2011](#).

Art. 2º O Programa “ÁGUA PARA TODOS” observará as seguintes diretrizes:

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.

Art. 3º Os Estados e o Distrito Federal poderão participar do Programa “ÁGUA PARA TODOS” mediante celebração de termo de adesão.

§ 1º Para a execução do Programa “ÁGUA PARA TODOS” poderão ser celebrados, ainda, convênios, termos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, na forma da legislação vigente.

§ 2º A celebração dos instrumentos de colaboração de que trata o § 1º obedecerá a planejamentos plurianuais, bem como a disponibilidade orçamentária e financeira.

Art. 4º O Programa “ÁGUA PARA TODOS” contará com um Comitê Gestor composto por um representante titular e um representante suplente, de cada um dos seguintes órgãos e entidades, na forma a seguir apresentada:

- I – Ministério da Integração Nacional, pelo titular da Secretaria de Desenvolvimento Regional, que o coordenará;
- II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pelo titular da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- III – Ministério das Cidades, pelo titular da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental;
- IV – Ministério do Meio Ambiente, pelo titular da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano;
- V – Ministério da Saúde, pelo presidente da Fundação Nacional de Saúde;
- VI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Contag, conforme indicação de titular; e
- VII – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar Fetraf Brasil / CUT, conforme indicação de seu titular.

Art. 5o Ao Comitê Gestor do Programa “ÁGUA PARA TODOS” compete:

- I – coordenar iniciativas e articular as ações no âmbito do Programa “ÁGUA PARA TODOS”;
- II – definir as metas de curto, médio e longo prazo do Programa;
- III – discutir e propor aperfeiçoamentos nos planos operacionais dos órgãos e entidades federais responsáveis pela execução de ações no âmbito do Programa;
- IV - estabelecer metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa; [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.219, de 2014\)](#)
- V – avaliar resultados e propor medidas de aprimoramento do Programa; e
- VI - constituir Câmaras Consultivas, em caráter permanente ou temporário, para subsidiar suas decisões, por meio de Resolução do referido Comitê.

Art. 6º O Programa “ÁGUA PARA TODOS” contará com Comitê Operacional composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos órgãos e entidades que compõem o Comitê Gestor. [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.039, de 2013\)](#)

§ 1o Os representantes do Comitê Operacional serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades integrantes do Comitê Gestor e designados pelo Ministro de Estado da Integração Nacional. [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.039, de 2013\)](#)

§ 2o Caberá ao Comitê Operacional:

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

§ 3o A coordenação do Comitê Operacional caberá ao Ministério da Integração Nacional.

Art. 7o O apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor e do Comitê Operacional serão prestados pelo Ministério da Integração Nacional.

Art. 8o Poderão ser convidados a participar das reuniões do Comitê Gestor e do Comitê Operacional representantes de outros órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil.

Parágrafo único. Poderão compor as Câmaras Consultivas representantes de órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil, conforme dispuser o ato de sua criação. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.219, de 2014\)](#)

Art. 9º A participação no Comitê Gestor, no Comitê Operacional e nas Câmaras Consultivas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.219, de 2014\)](#)

Art. 10. A execução das ações do Programa “ÁGUA PARA TODOS” observará planos anuais de ação integrada que conterão as metas, os recursos e as respectivas ações orçamentárias.

Art. 11. As despesas com a execução das ações do Programa “ÁGUA PARA TODOS” correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas aos órgãos e entidades envolvidos na sua implementação, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 12. Para o exercício de 2011, o Comitê Operacional deverá apresentar o plano de ação integrada de que tratam o inciso VI do § 2º do art. 5º, e o art. 9º, no prazo de trinta dias após sua instalação.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 26 de julho de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF
Tereza Campello
Fernando Bezerra Coelho

ANEXO 3 – ESTATUTO DA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

ESTATUTO DA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

CAPÍTULO I

DA DENOMINAÇÃO, NATUREZA, FINALIDADE E DURAÇÃO

Art. 1º. A Fundação Banco do Brasil, pessoa jurídica de direito privado, de fins não lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, instituída pelo Banco do Brasil S.A., rege-se pelo presente Estatuto e tem sede e foro no Distrito Federal.

Parágrafo Único. As atividades e o funcionamento da Fundação são regulados suplementarmente por seu Regimento Interno.

Art. 2º. A Fundação tem por objetivo promover, apoiar, incentivar e patrocinar ações nos campos da educação, cultura, saúde, assistência social, recreação e desporto, ciência e tecnologia e assistência a comunidades urbano-rurais.

Art. 3º. O prazo de duração da Fundação é indeterminado.

§ 1º. A Fundação liquidar-se-á nos casos e na forma previstos na legislação em vigor.

§ 2º. Em caso de dissolução ou extinção, o eventual patrimônio remanescente será destinado à instituição congênere registrada no Conselho Nacional de Assistência Social ou a uma entidade pública, a critério da Fundação.

CAPÍTULO II

DO PATRIMÔNIO E DAS RECEITAS

Art. 4º. Os haveres da Fundação constituem-se de seu patrimônio e de receitas.

§ 1º. O patrimônio é formado de:

- I. dotações do Banco do Brasil S.A.;
- II. doações e contribuições em dinheiro ou valores;
- III. bens móveis e imóveis e direitos que venha adquirir ou receber de pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º. As receitas originam-se de:

- I. recursos alocados ao abrigo de Leis Federais, Estaduais ou Municipais de incentivo às áreas de atuação da Fundação;
- II. rendimentos de qualquer natureza que venha a auferir como remuneração de aplicações de suas disponibilidades financeiras;
- III. prestação de serviços;
- IV. verbas que lhe advierem em virtude da elaboração e execução de convênios;
- V. auxílios, contribuições e subvenções do Poder Público.

§ 3º. Eventuais encargos oriundos de doações recebidas deverão ser fixados de forma condizente com as finalidades institucionais e não serem mais onerosos que os benefícios advindos da doação.

§ 4º. Os recursos financeiros da Fundação, enquanto disponíveis, deverão ser aplicados por intermédio do Banco do Brasil S.A., de modo a preservar seu valor real.

§ 5º. Os haveres da Fundação serão aplicados integralmente no País, e utilizados exclusivamente na consecução das finalidades institucionais da Fundação, cujos resultados revertam em benefício da sociedade brasileira, resguardado o interesse nacional.

CAPÍTULO III DOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO E DE FISCALIZAÇÃO

Art. 5º. São órgãos da Fundação:

- I. o Conselho Curador;
- II. a Diretoria Executiva; e
- III. o Conselho Fiscal.

SEÇÃO I - DO CONSELHO CURADOR

Art. 6º. O Conselho Curador é o órgão superior de deliberação e orientação da Fundação.

Art. 7º. Compete ao Conselho Curador traçar as diretrizes fundamentais para a

consecução dos objetivos da Fundação e deliberar sobre as seguintes matérias:

- I. planejamento estratégico, contemplando as políticas e diretrizes;
- II. programação orçamentária, acompanhada do respectivo plano de atividades;
- III. remanejamento de verbas orçadas;
- IV. instituição de programas estruturados, na forma definida no Regimento Interno;
- V. concessão e cancelamento de auxílio financeiro de valor unitário superior a 3% (três por cento) do investimento social anual orçado pelo Conselho Curador para o exercício, na forma estabelecida no Regimento Interno e em conformidade com a programação orçamentária e o plano de atividades;
- VI. alteração de Estatuto;
- VII. demonstrações financeiras e contábeis, a execução orçamentária e o relatório de atividades do exercício precedente, acompanhadas dos pareceres da auditoria independente e do Conselho Fiscal, na primeira reunião ordinária do ano;
- VIII. eleição e destituição do Presidente da Fundação;
- IX. nomeação e destituição dos Diretores Executivos da Fundação;
- X. alteração no Regimento Interno;
- XI. alteração na estrutura organizacional;
- XII. alienação de bens e direitos da Fundação;
- XIII. autorização para contratação de serviços de consultoria e assessoria especializadas, cujo custo unitário seja superior a 1% (um por cento) do investimento social anual

orçado pelo Conselho Curador para o exercício, na forma estabelecida no Regimento Interno e em conformidade com a programação orçamentária e o plano de atividades;

XIV. acordo de trabalho da Diretoria Executiva;

XV. alteração na Carta de Conduta;

XVI. utilização ou reforço do fundo patrimonial;

XVII. assuntos que não estiverem regulados em lei, no Estatuto, no Regimento Interno, no ato de instituição ou não forem de competência de outro órgão.

§ 1º. O Conselho Curador, por intermédio de ato próprio onde indicará com precisão e clareza os limites, o objeto e as justificativas pertinentes, poderá delegar à Diretoria Executiva as atribuições de que tratam os incisos II e III deste artigo nas seguintes hipóteses:

a) programação orçamentária, em virtude da existência de novas fontes de recursos financeiros, desde que alocadas ao investimento social ou a reforço do fundo patrimonial;

b) programação orçamentária, em razão da existência de *superávit* por inexecução de verbas orçamentárias que não compõem o investimento social, desde que alocadas aos programas estruturados e projetos sociais; e

c) remanejamento de verbas orçamentárias entre os programas estruturados e os projetos sociais que compõem o investimento social.

§ 2º. As matérias relacionadas nos incisos IV, XIV, XV e XVI serão apreciadas mediante proposta da Diretoria Executiva.

Art. 8º. O Conselho Curador é constituído de 11 (onze) membros, sendo 3 (três) natos e 8 (oito) temporários.

§ 1º. São membros natos:

I. o Presidente do Banco do Brasil S.A., efetivo ou em exercício, que também exerce a presidência do Conselho;

II. o Presidente da Fundação Banco do Brasil, efetivo ou em exercício; e

III. o membro escolhido pelo Conselho de Administração do Banco do Brasil entre os Conselheiros eleitos pelos acionistas detentores de ações ordinárias, excluído o acionista controlador.

§ 2º. Os membros temporários e respectivos suplentes terão mandato de dois anos e serão escolhidos pelo Conselho de Administração do Banco do Brasil S.A., dentre personalidades atuantes nas áreas objeto da Fundação, assegurando-se que, na composição do Conselho Curador, 50% (cinquenta por cento) da representação dos membros temporários caberão a personalidades ligadas a entidades públicas e 50% (cinquenta por cento) a personalidades ligadas a entidades privadas.

§ 3º. Os membros temporários do Conselho Curador poderão ser reconduzidos uma única vez ao cargo, desde que não afete a proporcionalidade estipulada no § 2º deste artigo.

§ 4º. O conselheiro será empossado conjuntamente com o suplente, que exercerá as funções do titular sempre que este se fizer ausente.

§ 5º. A ausência do conselheiro temporário a 3 (três) reuniões ordinárias, consecutivas ou não, ensejará a perda de mandato, inclusive o de seu suplente.

Art. 9º. O Conselho Curador reunir-se-á:

- I. ordinariamente nos meses de março, junho, setembro e dezembro; e
- II. extraordinariamente, por convocação do seu Presidente ou de 1/3 (um terço) de seus membros.

§ 1º. As reuniões do Conselho Curador serão convocadas com antecedência mínima de quinze dias. Serão realizadas em primeira convocação, com a presença mínima de sete de seus membros, e em segunda convocação, observado intervalo não inferior a 1 (uma) hora, sem exigência de quorum.

§ 2º. Na deliberação referente ao inciso VI do art. 7º, o quórum mínimo de instalação e deliberação será de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Curador, aprovando-se a matéria com voto favorável de metade mais um dos membros do Conselho.

§ 3º. Nas deliberações do Conselho Curador, relativas aos incisos I, II, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XV, XVI e XVII do art. 7º, serão consideradas aprovadas as matérias com voto favorável de metade mais um dos membros do Conselho. Nas demais, com voto favorável de metade mais um dos membros presentes à reunião.

§ 4º. Quando a aprovação do Estatuto resultar de votação não unânime, o Conselho Curador, por intermédio da Diretoria Executiva, ao submeter o Estatuto aprovado à autoridade competente, requererá a esta que dê ciência à minoria vencida para impugná-lo, se quiser, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 5º. O Presidente da Fundação não terá direito a voto nas deliberações sobre as matérias objeto dos incisos VIII, IX e XI do Art. 7º.

§ 6º. O Presidente do Conselho Curador poderá, *ad referendum* do Colegiado, após consulta prévia e manifestação, por escrito, dos demais membros, decidir sobre matéria urgente, de caráter administrativo ou operacional, que será submetida à deliberação do Conselho Curador na reunião ordinária subsequente, para aprovação na forma regulamentada no Estatuto.

SEÇÃO II - DA DIRETORIA EXECUTIVA

Art. 10. A Diretoria Executiva é o órgão responsável pela administração da Fundação.

§ 1º. A Diretoria Executiva é composta pelo Presidente e dois Diretores Executivos, todos integrantes do quadro de empregados do Banco do Brasil S.A.

§ 2º. O Presidente e os Diretores Executivos da Fundação terão mandato de 2 (dois) anos, permitida sua recondução.

Art. 11. Compete à Diretoria Executiva da Fundação:

- I. propor ao Conselho Curador as políticas e diretrizes da Fundação;
- II. cumprir e fazer cumprir as disposições estatutárias, o Regimento Interno e as deliberações do Conselho Curador;
- III. zelar por prevalecer a vontade do Instituidor e o benefício social nas ações empreendidas;
- IV. propor ao Conselho Curador a programação orçamentária, acompanhada do plano de atividades;

V. propor ao Conselho Curador eventuais remanejamentos de verbas orçamentárias;
VI. propor ao Conselho Curador alterações no Estatuto;
VII. propor ao Conselho Curador alterações no Regimento Interno e na estrutura organizacional;

VIII. apreciar e emitir parecer sobre a adequação dos pleitos recebidos à programação global, podendo valer-se de assessorias especializadas;

IX. avaliar as atividades desenvolvidas;

X. promover a divulgação das ações da Fundação;

XI. cuidar das normas gerais de administração;

XII. deferir a concessão de auxílio financeiro, de valor unitário equivalente a até 3% (três por cento) do investimento social anual orçado pelo Conselho Curador para o exercício, na forma estabelecida no Regimento Interno e em conformidade com a programação orçamentária e o plano de atividades;

XIII. prover os cargos da estrutura da Diretoria Executiva;

XIV. autorizar a contratação de serviços de consultoria ou assessoria especializadas, cujo custo unitário seja equivalente a até 1% (um por cento) do investimento social anual orçado pelo Conselho Curador para o exercício, na forma estabelecida no Regimento Interno e em conformidade com a programação orçamentária e o plano de atividades;

XV. aprovar, dando conhecimento ao Conselho Curador, a formalização de convênios com recursos oriundos das Leis Federais, Estaduais ou Municipais de incentivo às áreas de atuação da Fundação, de auxílios, contribuições e subvenções do Poder Público, desde que estejam em consonância com as

políticas, diretrizes e objetivos estratégicos estabelecidos.

XVI. elaborar, em cada ano, as demonstrações financeiras e contábeis, a execução orçamentária e o relatório de atividades do exercício precedente, submetendo-as, no que couber, à apreciação da auditoria independente e do Conselho Fiscal, para emissão dos respectivos pareceres e, posteriormente, ao exame e deliberação do Conselho Curador;

XVII. disponibilizar para a sociedade, após aprovado pelo Conselho Curador e órgãos de controle, o relatório anual de atividades, ressalvados os assuntos de justificada confidencialidade.

Art. 12. Compete ao Presidente da Fundação:

I. dirigir e supervisionar as atividades da Diretoria Executiva;

II. convocar e presidir as reuniões da Diretoria Executiva;

III. indicar os Diretores Executivos da Fundação, para aprovação pelo Conselho Curador;

IV. além das previstas neste Estatuto, exercer as atribuições fixadas pelo Conselho Curador e pela Diretoria Executiva.

§ 1º. Compete ao Presidente da Fundação a representação ativa e passiva da Entidade, judicial e extrajudicialmente, podendo nomear procuradores e prepostos por prazo determinado, especificando nos respectivos instrumentos os atos que poderão praticar.

§ 2º. O mandato judicial poderá ser outorgado por prazo indeterminado.

§ 3º. Os instrumentos de mandato serão válidos ainda que o seu signatário deixe de integrar a Diretoria Executiva, salvo se o mandato for expressamente revogado.

Art. 13. O Presidente da Fundação será eleito pelo Conselho Curador entre empregados do Banco do Brasil S.A., indicados pelos membros natos do Colegiado.

§ 1º. Mediante designação do Presidente do Conselho Curador, o Presidente da Fundação será substituído, em caso de vacância, por um dos Diretores Executivos, até a posse do substituto eleito.

§ 2º. Em caso de vacância do cargo de Presidente da Fundação, o substituto eleito completará o prazo de gestão do substituído.

§ 3º. Nos afastamentos temporários do Presidente da Fundação, o substituto será um dos Diretores Executivos e, na eventual ausência destes, titular de órgão da estrutura da Diretoria Executiva, conforme disciplinado no Regimento Interno.

SEÇÃO III - DO CONSELHO FISCAL

Art. 14. O Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização da Fundação.

Art. 15. O Conselho Fiscal é constituído de três membros e respectivos suplentes, a saber:

I. o representante da área de controles internos ou de contabilidade do Banco do Brasil S.A.;

II. o representante do Ministério da Fazenda; e

III. o representante do maior acionista minoritário do Banco do Brasil S.A.

Parágrafo Único. O Banco do Brasil S.A., o Ministério da Fazenda e o maior acionista minoritário do Banco do Brasil S.A. indicarão, também, os respectivos suplentes, os quais exercerão as funções de conselheiro exclusivamente nas reuniões do próprio órgão de fiscalização em que o titular não se fizer presente.

Art. 16. Compete ao Conselho Fiscal:

I. examinar e emitir, na primeira reunião ordinária do ano, parecer sobre:

a) as demonstrações financeiras e contábeis e a execução orçamentária da Fundação, verificando o efetivo cumprimento dos respectivos orçamentos;

b) as ações realizadas pela Fundação, verificando o efetivo cumprimento do plano de atividades.

II. apontar eventuais irregularidades, sugerindo medidas saneadoras.

§ 1º. O parecer de que trata o inciso I deste artigo será apresentado para apreciação do Conselho Curador, por intermédio da Diretoria Executiva, com a antecedência prévia definida do Regimento Interno para encaminhamento de matérias à deliberação daquele Colegiado.

§ 2º. Os membros do Conselho Fiscal assistirão às reuniões do Conselho

Curador em que se deliberar sobre os assuntos em que devam opinar.

Art. 17. O Conselho Fiscal reunir-se-á:

I. ordinariamente, ao menos nos meses de março, junho, setembro e dezembro;

II. extraordinariamente, quando solicitado por qualquer de seus membros, mediante convocação de seu Presidente.

Art. 18. O Conselho Fiscal poderá solicitar ao Presidente da Fundação, mediante justificativa por escrito, o assessoramento de perito contador ou de firma especializada.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19. A Fundação não remunerará, por qualquer forma ou título, seu presidente e diretores executivos, conselheiros, mantenedores, benfeitores ou equivalentes, associados; não lhes concederá vantagens ou benefícios, nem distribuirá lucros ou bonificações, sob qualquer forma ou pretexto.

Parágrafo Único. A Fundação custeará as despesas com passagens e estada de seu presidente, diretores executivos e dos membros dos Conselhos Curador e Fiscal, quando em viagem a serviço da Entidade.

Art. 20. O corpo funcional da Fundação constituir-se-á de empregados cedidos pelo Banco do Brasil S.A., que farão jus à remuneração dos cargos para os quais foram designados, sem direito a outra remuneração por parte da Fundação.

§ 1º. Serão ressarcidos ao Banco do Brasil S.A. todos os custos de funcionamento da Fundação, inclusive as despesas e encargos pela cessão de empregados de que trata este artigo.

§ 2º. O Presidente e os Diretores Executivos da Fundação serão remunerados exclusivamente pelo Banco do Brasil S.A.

Art. 21. É vedada acumulação de cargos nos órgãos da Fundação, exceto nos casos previstos neste Estatuto.

Art. 22. O exercício financeiro da Fundação coincidirá com o ano civil.

Art. 23. A Fundação manterá escrituração contábil em conformidade com os Princípios Fundamentais da Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Art. 24. As demonstrações financeiras e contábeis da Fundação, em cada exercício, serão submetidas à inspeção e exame de auditoria independente, arcando a Fundação com as despesas.

Art. 25. De forma a preservar o seu patrimônio, contribuindo para a longevidade no cumprimento de suas finalidades institucionais e para a sua própria manutenção, a Fundação constituirá fundo patrimonial, composto de percentual do orçamento do exercício e sujeito a metodologia de mensuração, regras de gestão e critérios para sua eventual utilização ou reforço, aprovados pelo Conselho Curador.

Art. 26. O auxílio financeiro por beneficiário não poderá exceder, em cada exercício, a 15% (quinze por cento) dos recursos alocados ao respectivo campo de atuação, respeitado o teto de 5% (cinco por cento) do investimento social anual orçado pelo Conselho Curador para o exercício.

Parágrafo Único. As limitações contidas no *caput* deste artigo não se aplicarão a programas estruturados da Fundação, devidamente aprovados pelo Conselho Curador.

Art. 27. É vedada a concessão de auxílio financeiro a pessoas jurídicas que tenham em seu corpo diretivo integrantes do Conselho Curador, da Diretoria Executiva ou do Conselho Fiscal da

Fundação, em caráter efetivo ou suplente, estendido o impedimento a entidades e instituições que contam, em seu corpo diretivo, com representantes do Banco do Brasil S.A.

Art. 28. O presente Estatuto só poderá ser alterado por deliberação do Conselho Curador e por aprovação do Conselho de Administração do Banco do Brasil S.A., e da autoridade pública competente.

Art. 29. O presente Estatuto, após aprovação do Conselho Curador, do Conselho de Administração do Banco do Brasil S.A. e da autoridade pública competente, entrará em vigor na data de seu registro.

.....
Nota: As alterações deste Estatuto foram registradas no Cartório do 1º Ofício de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, em 03.05.2010. Ficou arquivada cópia em microfilme sob o nº 00094143.