

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”: uma análise do desenho jurídico-institucional e seu funcionamento

*Gianfranco Faggin Mastro Andréa**

Resumo

A água é um direito fundamental e a garantia a seu acesso e uso ainda são perseguidos por países em desenvolvimento. Em razão das dimensões continentais do Brasil e períodos de estiagem, há necessidade de planejamento, execução, avaliação, fiscalização e controle de programas que atuem no sentido de concretização da política pública do acesso e uso da água. Apresenta-se a relevância do estudo valendo-se do corte metodológico para análise do desenho jurídico-institucional do Programa “Água para Todos” justamente no sentido de identificar a “caixa de ferramentas jurídicas” e respectivo ciclo, num esforço para concluir e apontar as suas virtudes e deficiências sob o ponto de vista da teoria jurídica das políticas públicas.

Palavras-chave: direito a água – universalização – políticas públicas – arranjo institucional – tecnologia jurídica

Introdução

A Assembleia Nacional da ONU, datada de 28 de julho de 2010 proclamou que o acesso à água é um direito humano¹. A partir de tal declaração, a água potável tem sido considerada pela doutrina como direito humano fundamental de sexta dimensão.

Recebido em: 25/05/2017 | Aprovado em: 30/06/2017

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i2.6059>

¹ ONU. Resolução A/RES/64/292. 2010. Resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU de 28 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

^{*} Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público (2007). Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2005). Analista do Ministério Público da União, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: faggin@bol.com.br

O Brasil, considerando a importância mundial conferida ao acesso e uso da água, lançou o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”, por meio do Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011², com o objetivo de 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.

O presente artigo, neste passo, tem o objetivo de analisar o Programa “Água para Todos” valendo-se do modelo de “Quadro de Referência” idealizado por Maria Paula Dallari Bucci, bem como do modelo de abordagem para Programas de Políticas Públicas sustentado por Diogo R. Coutinho³, como novas “tecnologias jurídicas” capazes de auxiliarem na identificação de deficiências e pontos positivos, especialmente no que se refere aos arranjos institucionais, articulações com outros programas e “ferramentas jurídicas” disponíveis para superar eventuais “gargalos jurídicos”, justamente como facilitadores tanto no planejamento quanto na implementação e execução do Programa.

A água potável como um direito fundamental de sexta dimensão

O Planeta Terra é formado por 2/3 (dois terços) de água, entretanto, dados oficiais indicam que 97,5% (noventa e sete e meio por cento) dessas águas são salgadas, ou seja, estão nos mares, sendo impróprias para o consumo. Apenas 2,5% (dois e meio por cento) correspondem à água doce, sendo que deste percentual, tão somente 0,3% (três décimos por cento) das águas dos rios ou dos lagos é possível de captação e de distribuição para consumo humano e industrial.⁴

A água é um recurso natural finito e a base da vida humana. A escassez da água pode comprometer o próprio direito à vida. Diante disso, o marco legal do

² 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: 5 jul. 2017.

³ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. Disponível em <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf>. Acesso em 9 abr. 16.

⁴ MAIA NETO, Candido Furtado. *Água: direito humano fundamental máximo*. Proteção jurídica ambiental, responsabilidade pública e dever da cidadania. *Verba Juris*, ano 7, n. 7, jan./dez. 2008, p. 323-324. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/download/14892/8451>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil é o Código das Águas⁵, que estabelece a política hídrica moderna, sendo considerado mundialmente como uma das mais completas leis já produzidas, uma vez que diversos dos princípios nele esculpidos são invocados por outros países.⁶

Segundo Rodrigo José Leal a demonstração da primeira preocupação mundial com o tema ocorreu no ano de 1977, com a Conferência sobre a Água, em Mar del Plata na Argentina⁷. Após, em 1992, ocorreu na Irlanda (Dublin) a Conferência Internacional sobre a Água e Meio Ambiente. Desde aquela época já se alertou para a finitude da água e se vislumbrou a necessidade de sua preservação por meio de prevenção com a recomendação de que os estados passassem a priorizar gestões de recursos hídricos. A própria Assembleia Nacional da ONU, datada de 28 de julho de 2010 proclamou que o acesso à água é um direito humano⁸. A partir desta constatação, a doutrina passou a tratar e incluir a água como um direito humano fundamental de sexta dimensão⁹.

O direito fundamental à água potável, como um direito de sexta dimensão, significa um acréscimo ao acervo de direitos fundamentais, nascidos, a cada passo, no longo caminhar da Humanidade. Esse direito fundamental, necessário à existência humana e a outras forma de vida, necessita de tratamento prioritário das instituições sociais e estatais, bem como por parte de cada pessoa humana.¹⁰

No contexto histórico do século XXI, verifica-se uma intensificação da escassez hídrica mundial, o que impulsiona o ingresso do direito ao uso e consumo de água potável na agenda dos órgãos internacionais como bem valioso a ser preservado e protegido. A proteção da água potável afigura-se medida que visa garantir a sustentabilidade e assegurar a existência das presentes e futuras gerações. Conforme destaca o relatório de Desenvolvimento Humano de 2006,

⁵ BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁶ MAIA NETO, 2008, p. 325.

⁷ LEAL, Rodrigo José. Água, direito humano fundamental e sua proteção penal no ordenamento jurídico brasileiro: das ordenações medievais do reino às normas de controle dos crimes ambientais. *Revista Jurídica – CCJ*, v. 19, n. 38, p. 161-194, Blumenau, jan/abr. 2015. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/4913>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

⁸ LEAL, 2015, p. 161-194.

⁹ O termo “geração” foi substituído pelo termo “dimensão”, já que o primeiro daria a ideia equivocada de substituição de uma geração pela outra, fato este que não ocorre, já que cada dimensão de direitos que surge é, na verdade, acrescida à anterior. Cf. CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 386.

¹⁰ FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. *Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão*. Campinas: Millennium, 2010. p.79.

uma dentre cinco pessoas residentes em países em desenvolvimento não tem acesso à água potável. Trata-se de cerca de 1,1 bilhões de pessoas.¹¹

No Brasil, no âmbito da Constituição Federal de 1988¹² não se encontra expressamente a água como categoria de direito fundamental¹³. Entretanto, tendo em vista que a água compõe elemento integrante e necessário ao meio ambiente, é possível concluir que a ela se aplica o disposto no art. 225, *caput* da Constituição de 1988¹⁴. De fato, o rol de direitos fundamentais na Constituição de 1988 não é exaustivo, sendo totalmente crível a incorporação de novos direitos como o direito fundamental à água devido a abertura do sistema, nos termos do art. 5º, §3º da Constituição.

Dentro desta tendência mundial, o Brasil recentemente tem se deparado com um cenário de escassez hídrica. Por certo o clima está mudando em decorrência do aquecimento global e outros fatores ambientais, mas isso não exclui o importante papel e responsabilidade dos atores e instituições envolvidas na governança das águas, principalmente em períodos de crise. Para Bosa¹⁵, entretanto, a crise da água, na verdade, é resultado da ineficiência e descompromisso da gestão pública e não necessariamente de sua escassez, pregada por alguns. Para ele, a falta de articulação e ausência de ações concretas de governabilidade causam desajustes, cujas dimensões alcançam regiões, países, continentes e até o planeta Terra.

Nesse sentido, diante da importância da temática da água atualmente com o reconhecimento da água potável como direito fundamental de sexta dimensão, tem-se que, atento aos relatórios e pactos internacionais acerca da sua relevância, o Brasil vem intensificando esforços no sentido de uma ação gover-

¹¹ PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em 14 mai. 16.

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DOU de 5.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

¹³ "No cenário internacional, os marcos jurídicos nacionais deveriam aprovar em suas constituições o direito humano à água. Brasil e Portugal ainda não reconhecem em suas constituições a realização deste direito, mas já se tem conhecimento que outros países como a Bolívia, Equador, Maldivas, Nicarágua, Kênia, Congo, Sudáfrica, e Uruguai já identificaram de maneira expressa em seus ordenamentos jurídicos o direito à água e saneamento com caráter geral". Conforme: GORCZEVSKI, Clóvis; FRATTON, Elisângela Furian. *O Direito Humano à Água como Núcleo do Interesse Público Contemporâneo*. XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015. p.16. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14273/2724>>. Acesso em 14 mai. 2016.

¹⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DOU de 5.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017).

¹⁵ BOSA, F.A. *Ângulos das águas: Desafios da integração*. BH: Ed. UFMG, 2008.

namental direcionada à universalização do acesso e uso da água, conforme se verificará a seguir, por meio do Programa “Água para Todos”.

O Programa Nacional de Universalização de Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”: um breve histórico

Em determinadas regiões do Brasil os moradores de áreas rurais, notadamente no semiárido, enfrentam durante cerca de seis meses ao ano períodos de estiagem e, dada a ausência de serviços de saneamento básico, tais famílias ficam sem qualquer alternativa para sobrevivência, já que impossibilitadas de consumir água potável ou mesmo realizar qualquer cultivo para sua própria subsistência. Apesar desta calamitosa situação e de algumas experiências anteriores, não existiu um programa nacional efetivo e formal no Brasil quanto a universalização do acesso à água até o ano de 2011.

Em 26 de julho de 2011, por meio do Decreto nº 7.535,¹⁶ a presidente Dilma Rousseff instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”. Entretanto não se pode olvidar das experiências pretéritas, que estabeleceram as bases para o desenvolvimento do aludido programa numa clara adoção do modelo incremental de decisão¹⁷ em matéria de políticas públicas. Com efeito, para compreensão do Programa “Água para Todos” passa-se, a seguir, a apontar um breve histórico do que o antecedeu.

A falta de água para uso e consumo humano no Brasil não é um problema recente. A região localizada atualmente no que se convencionou denominar de Semiárido Brasileiro¹⁸ já sofre com a escassez de água há séculos, dado o baixo e esparsos índice pluviométrico.

¹⁶ 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: 5 jul. 2017.

¹⁷ O incrementalismo vê a política pública como uma continuação das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Ou seja, o incrementalismo é conservador no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são considerados como pontos de partida, e a atenção é concentrada sobre novos programas e políticas e sobre acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas em vigor. Conforme: DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, 2010. p. 115.

¹⁸ O semiárido é uma divisão geográfica definida, em 2005, pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste com a finalidade de servir de parâmetro para o desenho de políticas públicas focalizadas. O semiárido brasileiro cobre uma área de 969.589,4 km² e compreende 1.133 municípios espalhados por nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Nova delimitação do Semiárido brasileiro*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0aa2b9b5-aa4d-4b55-a6e1-82faf0762763&groupId=24915>. Acesso em: 5 jul. 2017).

“Até meados do século XX, era comum o entendimento por parte do governo brasileiro de que o problema das secas se restringia à falta de água. Dessa forma, as intervenções se fundamentaram principalmente na solução hidráulica”.¹⁹ Entretanto, a baixa eficácia dessa atuação, totalmente descoordenada, importou em cenários recorrentes de calamidade que impunham ao governo federal a necessidade de adotar medidas emergenciais e paliativas para socorrer a população. Dentre as medidas emergenciais, a mais comum foi a utilização de caminhões-pipa para distribuir água, o que se tornou padrão ao longo das últimas décadas do século XX e deu origem ao que se convencionou denominar de “indústria da seca”.

Diante de uma seca rigorosa nos anos de 1951 a 1953 que devastou o Semiárido Brasileiro, atrelado às políticas falhas levadas a efeito, buscou-se com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE em 1959, a perspectiva de um avanço, com o escopo de se colocar um fim aos desvios que sustentavam a “indústria da seca”. Porém, a proposta foi abortada a partir do golpe de 1964, oportunidade em que o governo militar retirou sua autonomia.²⁰

Apenas a partir da década de 80 voltou-se às discussões para o Semiárido com uma perspectiva de desenvolvimento diferente daquela que vinha sendo adotada, ou seja, a de que é possível e desejável perseguir uma forma de convivência com a seca, ao invés de tentar apenas combatê-la, garantindo-se a fruição de uma vida digna pela população da região.²¹

Atento a tais peculiaridades, no início do século XXI surgiu no Brasil uma Organização Não Governamental – ONG denominada de Articulação do Semiárido (ASA) e que vem exercendo o papel de implementação e construção de cisternas para acesso à água no semiárido brasileiro desde 2002, por meio da Associação Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC. A ASA é uma rede formada por cerca de 3000 mil organizações da sociedade civil e conta, para sua atuação, com a parceria de diversos entes privados e do governo federal.²² A Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC) é uma Oscip²³ que faz

¹⁹ ANDRADE, Jucilaine Aparecida de; NUNES, Marcos Antônio. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. *Revista Espinhaço (UFVJM)*, v. 3, n. 2, 2014. p. 30.

²⁰ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 31-32.

²¹ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 32.

²² ASA BRASIL. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

²³ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter beneficente, educacional, ambiental e filantrópico.

parte da ASA. O objetivo do P1MC é beneficiar cerca de cinco milhões de pessoas em toda região semiárida com água potável para beber e cozinhar, através das cisternas de placas.²⁴

O P1MC ainda encontra-se em pleno funcionamento desde sua criação e foi capitaneado pelo governo federal, diante de seu resultado aparentemente positivo, contando para sua execução com recursos do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de apoio de instituições de caráter público ou privado, como a Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN.²⁵ De fato, o Programa “Água para Todos” criado em 2011, valeu-se das experiências do P1MC da ASA, e o incrementou, sem extingui-lo, atuando, portanto, por meio de duas frentes.

Direitos envolvidos, gestão governamental, base normativa, agentes envolvidos e público-alvo do Programa “Água para Todos”

Valendo-se do modelo de “Quadro de referência” idealizado por Maria Paula Dallari Bucci²⁶, como tecnologia jurídica disponível para realizar verdadeira autópsia do programa de política pública sob testilha, afigura-se possível identificar: os direitos envolvidos; a gestão governamental; a base normativa; os agentes envolvidos (governamentais e não governamentais); o público-alvo, entre outros elementos.

Conforme destaca Maria Paula Dallari Bucci,

[...] política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevante e politicamente determinados.²⁷

²⁴ ASA BRASIL. *P1MC está construindo cisternas em escolas públicas*. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/116-acervo/o-candeeiro/776-p1mc-esta-construindo-cisterna-nas-escolas-puublicas>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

²⁵ SILVA, J. B.; GUERRA, L. D.; IORIS, A. A.; GOMES, R. A. Conflitos sociopolíticos, recursos hídricos e programa um milhão de cisternas na região semiárida da Paraíba. *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 2, p. 79, jun-set. 2015.

²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma política pública. Primeiras Linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio Smanio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Org.). *O Direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 7-11.

²⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.p. 39.

Destarte o direito é apenas uma das dimensões de análise das políticas públicas, mas ostenta extrema importância, já que se pode imaginar o direito administrativo como uma “espécie tecnologia” de implementação de políticas públicas.²⁸

Com efeito, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos” criado em 26 de julho de 2011, por meio do Decreto nº 7.535, envolve os seguintes direitos: direito de acesso e uso da água; direito ao pleno desenvolvimento humano; direito à produção agrícola e alimentares; direito à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social.

A política pública sob análise foi criada e implementada, conforme já pontuado, durante a gestão governamental da Presidente Dilma Rousseff (ano calendário de 2011), apesar de ter se baseado nas experiências anteriores. Além disso, O Programa “Água para Todos” tem como base normativa principal o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que estabelece:

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 do Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.²⁹

Portanto, é possível verificar que além do Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, o Programa “Água para Todos” também se vale das diretrizes e objetivos do Plano Brasil Sem Miséria, razão pela qual o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011 deve ser considerado como base normativa também para sua execução. Os Decretos nºs 8.039, de 2013³⁰ e 8.219, de 2014³¹, também compõem

²⁸ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p.12. Disponível em <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_160_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf>. Acesso em 9 abr. 16.

²⁹ BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

³⁰ BRASIL. Decreto nº 8.039, 4 de julho de 2013. Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8039.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

³¹ BRASIL. Decreto nº 8.219, de 28 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, para dispor sobre a Criação de Conselhos Consultivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8219.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

a base jurídica do Programa, já que regulamentam, respectivamente, o Comitê Gestor e o Comitê Operacional, sendo ambos amparados pelo Ministério da Integração Nacional.

Também fazem parte do arcabouço jurídico a Portaria Interministerial nº 169, de 23 de abril de 2012,³² que 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”; a Portaria nº 379, de 28 de junho de 2012³³ que dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “Água para Todos”, bem como a Portaria nº 496, de 31 de outubro de 2013,³⁴ que regulamenta a liberação de recursos aos empreendimentos apoiados pelo Programa “Água para Todos”, e discriminados dentre as ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

O Programa “Água para Todos” envolve diversos agentes para a sua concretização. No que tange aos agentes governamentais o Programa é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, tendo como principais parceiros: a) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; b) Ministério das Cidades; c) Fundação Banco do Brasil; d) Ministério da Saúde; e) Fundação Nacional da Saúde; f) Agência Nacional de Águas; g) Companhia dos Vales do Parnaíba e do São Francisco - Codevasf; h) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas- DNOCS; i) Superinten-

³² BRASIL. 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 e pequenas barragens, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água - "ÁGUA PARA TODOS", instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=28685c71-06ee-4be3-870d-35374d8efef6&groupId=3301843>. Acesso em: 5 jul. 2017.

³³ BRASIL. Portaria nº 379, de 28 de junho de 2012. Dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água "ÁGUA PARA TODOS", instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, no âmbito do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ccedf785-1337-4af2-a11b-3f3f07293718&groupId=3301843>. Acesso em: 5 jul. 2017.

³⁴ BRASIL. Portaria nº 496, de 31 de outubro de 2013. Regulamenta a liberação de recursos aos empreendimentos apoiados pelo Programa "ÁGUA PARA TODOS", e discriminados dentre as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, no âmbito do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25023683_PORTARIA_N_496_DE_31_DE_OUTUBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 5 jul. 2017.

dência do Desenvolvimento do Nordeste- SUDENE; j) Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil/CUT).³⁵

Além disso, os Estados e Distrito Federal poderão participar do programa mediante celebração de termo de adesão³⁶, enquanto que os municípios poderão participar também como agentes governamentais, na medida em que podem instituir conselhos locais, além de serem os responsáveis pelo cadastro único das famílias, auxiliando no estabelecimento daquelas que forem prioritárias para serem atendidas pelo Programa. Também é admitida a participação de agentes não governamentais no programa. Conforme §1º do art. 3º do Decreto nº 7.535, de julho de 2011, na execução do programa poderão ser celebrados convênios, termos de cooperação ajustes ou outros instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos, na forma da legislação vigente.³⁷

Aludido Programa é focalizado na população em situação de extrema pobreza, conforme definido no art. 2º do Decreto nº 7.492, de 2011³⁸ (Plano Brasil Sem Miséria).³⁹

Estratégia de implantação e funcionamento do Programa conforme seu desenho normativo

Ao analisar as fontes oficiais resta claro que, enquanto não existia o Programa “Água para Todos” até 2011, as ações apresentavam-se descoordenadas por parte do governo federal, já que foi a Articulação do Semiárido Brasileiro - ASA que iniciou a instalação de cisternas como método de inclusão social e universalização do acesso à água. Percebe-se, contudo, que após a instituição

³⁵ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Entenda o programa*. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/entenda-o-programa>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

³⁶ Conforme art. 3º do Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011 (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: 5 jul. 2017).

³⁷ 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: 5 jul. 2017.

³⁸ O Programa “ÁGUA PARA TODOS” será executado, no que couber, conforme as diretrizes e objetivos do Plano Brasil Sem Miséria, ou seja, os beneficiados devem ser escolhidos, desde que estejam cadastrados no cadastro único dos programas sociais, bem como a renda familiar per capita não seja superior a R\$140,00 (cento e quarenta reais), além do requisito de residir em área rural.

³⁹ BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de julho 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: 5 jul. 2017.

do programa “Água para Todos”, a partir de 2011, o número de cisternas instaladas cresceu exponencialmente.⁴⁰

A estratégia adotada foi a de racionalização de métodos, integrando diversos arranjos institucionais por meio de ministérios, estados e municípios, inclusive sociedade civil: 1) selecionando primeiro os moradores de áreas rurais devidamente cadastrados no cadastro único de programas sociais do Governo Federal; 2) criando o Comitê Gestor do Programa, capaz de coordenar as iniciativas e articular ações no âmbito do programa, bem como propor aperfeiçoamento nos planos operacionais dos órgãos e entidades federais responsáveis pela execução de ações, além de estabelecer metodologia de monitoramento, avaliação de resultados, adotando parecer de câmaras consultivas, inclusive para subsidiar suas decisões; 3) criando o Comitê Operacional que se reportará ao Comitê Gestor.⁴¹

Conforme os limites normativos estabelecidos, o Programa “Água para Todos” do governo federal vale-se principalmente dos instrumentos jurídicos do Decreto e Portarias, bem como convênios assinados com órgãos públicos, estados, municípios e parceiros com natureza jurídica privada sem fins lucrativos.⁴²

A principal articulação do desenho normativo do Programa “Água para Todos” é o fato de manter-se em consonância, no que for cabível, com as diretrizes e objetivos do Plano Brasil sem Miséria (BSM, criado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011)⁴³, valendo-se da estrutura já existente para sua consecução. Para dar cumprimento a suas diretrizes e objetivos, o BSM agrega três eixos de atuação que são: (I) a transferência de renda, (II) o acesso a serviços públicos e (III) a inclusão produtiva. Inserido no segundo eixo de atuação, encontra-se o Programa “Água para Todos”, destinado a promover a universalização do acesso à água em territórios rurais, tanto para consumo humano quanto para a produção agrícola e alimentar, com prioridade de atendimento às famílias que vivem em situação de pobreza extrema, inscritas no Cadastro Social Único (Ca-

⁴⁰ BRASIL. Portal Brasil. *Água para Todos garante abastecimento a 5 milhões no Semiárido*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/04/agua-para-todos-garante-abastecimento-a-5-milhoes-no-semiarido-1>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual operacional dos objetos padronizados do programa*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁴² BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual operacional dos objetos padronizados do programa*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁴³ BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de julho 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: 5 jul. 2017.

dÚnico) do governo federal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com renda per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais), ou não inscritas, mas que detenham tal perfil.

A população tem sido atendida, especialmente, com as seguintes tecnologias: 1) cisternas de consumo, de placas⁴⁴ ou de polietileno, à razão de uma por família; 2) sistemas coletivos de abastecimento e barreiros (pequenas barragens), para atendimento a comunidades; e 3) os kits de irrigação.⁴⁵

Portanto, valendo-se da estrutura já existente calcada no modelo de federalismo e descentralização de serviços públicos, o governo federal, por meio de sua equipe técnica, conseguiu vislumbrar o aproveitamento de todo o sistema já montado para atender os usuários do Bolsa Família, justamente para incluir o público-alvo do Programa “Água para Todos”, tradicionalmente composto por famílias miseráveis e pobres que vivem sem acesso à água potável na zona rural, especialmente da região do semiárido brasileiro.

O ciclo das políticas públicas no Programa “Água para Todos”

Destacados e identificados os principais elementos do Programa “Água para Todos” à luz da tecnologia jurídica do “quadro de referência”, cabe agora verificar o ciclo da política pública aplicado ao aludido programa.

O ciclo das políticas públicas é identificado como um processo para o atingimento de determinado fim, por meio da: formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle. Esse ciclo é dinâmico e não obedece, necessariamente, uma ordem pré-estabelecida, podendo a todo momento as suas fases serem objeto de avaliação com o redirecionamento da formulação, ou seja, “constituem um processo cheio de idas e vindas”.⁴⁶

O papel do direito nas políticas públicas seria o de apontar fins e situar a política no ordenamento jurídico (direito objetivo), ou seja, o direito como uma bússola, tendo como norte os objetivos conferidos politicamente, mas conforme

⁴⁴ As cisternas de placa são reservatórios com capacidade para armazenar 16 mil litros de água, conectados ao telhado da casa por meio de um sistema de calhas. Quando chove, a água captada do telhado se acumula na cisterna. Quando está cheia, a cisterna garante o abastecimento de água própria para o consumo humano, para uma família de até cinco pessoas, por um período de até 8 meses. Conforme: CAMPOS, Arnaldo de; ALVES, Adriana Melo. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014, p. 468.

⁴⁵ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 33.

⁴⁶ DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 26.

os limites de uma ordem jurídica. A partir daqui há uma formalização da ação governamental, conferindo traços cogentes próprios do direito, proporcionando à política pública o seu caráter oficial⁴⁷. Por outro lado, há necessidade de se enxergar o direito também como arranjo institucional, no sentido de ser a coluna vertebral capaz de sistematizar todo o desenho institucional das políticas públicas, tais como grau de descentralização, autonomia e coordenação inter-setorial e sua integração com outros programas. Nesse sentido, garante-se o partilhamento de responsabilidades capaz de evitar sobreposições, lacunas, disputas em políticas públicas⁴⁸.

O direito também pode ser visto como ferramenta uma vez que “poderia ser metaforicamente descrito como uma caixa de ferramentas, que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, dependente da adequação do meio escolhido”.⁴⁹

Em suma, trata-se de se valer dessas novas “tecnologias jurídicas”, aproximando-se o direito das políticas públicas para identificar defeitos e virtudes, em especial no caso do Programa “Água para Todos”, justamente no sentido de aperfeiçoá-lo, utilizando-se desses novos referenciais de análise, na busca do preenchendo das lacunas de um referencial metodológico, que só tem a trazer ganhos às políticas públicas em geral.

Planejamento e participação social

A fase inicial da elaboração de qualquer política pública é denominada de planejamento. Por meio deste é que o administrador público estabelecerá os objetivos a serem perseguidos, o lapso temporal até se atingir as metas pré-estabelecidas, bem como o desenho institucional do programa a ser implementado, valendo-se das estruturas e modelos já existentes, como por exemplo o modelo do federalismo no Brasil, que impõe uma atuação mais descentralizada, justamente diante da extensão do território.⁵⁰

O Programa “Água para Todos” desde seu planejamento, atento às experiências anteriores, entendeu que o caminho para a universalização ao acesso e

⁴⁷ COUTINHO, 2013, p.19.

⁴⁸ COUTINHO, 2013, p.20.

⁴⁹ COUTINHO, 2013, p.21.

⁵⁰ SILVEIRA, Sandra Maria Batista; CORDEIRO, Rosineide de Lourdes Meira; CLEMENTE, Flávia da Silva. A condução das políticas hídricas para o Semiárido Brasileiro: a ação do estado e as lutas sociais. *Emancipação*. 14 (2), p. 249-259, 2014, p. 258.

uso da água deveria se dar por meio de três frentes: 1) construção de cisternas de consumo, de placas ou de polietileno, à razão de uma por família; 2) sistemas coletivos de abastecimento e barreiros (pequenas barragens), para atendimento a comunidades; e 3) os kits de irrigação. Assim, pretende prioritariamente garantir o acesso para consumo da água, mas também proporcionar às famílias o plantio como forma de economia de subsistência, por meio de barreiros e kits de irrigação.⁵¹

O planejamento da ação governamental foi construído de maneira a valer-se do sistema de cadastro único (CadÚnico)⁵² instituído pelo Programa Brasil Sem Miséria, de forma a facilitar a identificação das famílias que se encaixem nos parâmetros para serem contempladas pelo programa.⁵³

O Sistema de Gerenciamento da Universalização do Acesso à Água (SIG Água), ao cruzar informações do Cadastro Único com informações do Sistema de Gerenciamento da Universalização de Cisternas – (SIG Cisternas)⁵⁴, objetivava oferecer, por meio da internet, a lista de famílias a serem atendidas em cada município, incluindo a localização dessas famílias, facilitando o planejamento para a mobilização e o atendimento do público-alvo do Programa, além do trabalho de Busca Ativa a ser realizado⁵⁵.

Além disso, com o planejamento levado a efeito o Programa “Água para Todos” conta com um Comitê Gestor Nacional responsável por coordenar as iniciativas, dentre outras competências, bem como um Comitê Operacional Nacional, responsável pelas avaliações de órgãos, distribuições, metas, relatórios e diagnósticos que são apresentados ao Comitê Gestor Nacional para subsidiar suas decisões. O Programa é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento

⁵¹ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 33.

⁵² O CadÚnico é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e é a base cadastral única daqueles atendidos pelo Bolsa Família. O Bolsa Família, por sua vez, contém o público-alvo do Programa “Água para Todos”. O CadÚnico é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e abastecido com dados cadastrais pelos municípios, os quais providenciam as visitas locais dos agentes sociais. O CadÚnico tem sido cada vez mais aproveitado por Estados e Municípios para formulação de suas políticas por causa do volume de dados armazenados, bem como por sua confiabilidade. (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Cadastro único: o que é e para que serve*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 5 jul. 2017).

⁵³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Cadastro único: o que é e para que serve*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁵⁴ O SIG Cisternas é um sistema informatizado desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome – 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. Trata-se de uma ferramenta de gestão e monitoramento da execução das ações do Programa Água para Todos. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 470-471).

⁵⁵ CAMPOS; ALVES, 2014, p. 471.

Regional do Ministério da Integração Nacional, tendo diversos parceiros, conforme já ressaltado em tópico anterior.⁵⁶

Com o advento do Programa “Água para Todos”, a partir da demanda do CadÚnico, foi fixada a meta de instalação de 750 mil cisternas, no período de julho de 2011 a dezembro de 2014, sendo 450.000 cisternas de placas e 300.000 cisternas de polietileno. Com relação aos demais equipamentos de captação e abastecimento de água, ou tecnologias, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, foi estabelecida a meta de implantação de 6.000 Sistemas Coletivos de Abastecimento de Água e 3.000 Barreiros (ou pequenas barragens). Com respeito às cisternas de produção, a execução dessa tecnologia ficou sob a responsabilidade do MDS, Petrobrás e BNDES/FBB, para os quais foi fixada uma meta de implantação de 76.000 cisternas, no período de 2011 a 2014.⁵⁷

A participação social em relação ao programa se verifica mais no âmbito local, justamente para auxiliar na identificação das famílias que preenchem os requisitos para o recebimento do programa, com a construção e/ou instalação das cisternas, em especial.

Execução e a necessidade de firmar convênios

A execução é uma fase de extrema relevância dentro do ciclo das políticas públicas, já que se trata do momento pelo qual serão colocadas em prática todas as ações governamentais previstas durante o seu planejamento.

Com efeito, o primeiro passo para o sucesso do Programa “Água para Todos” aparenta ser o engajamento entre estados e municípios. Os municípios serão responsáveis pela primeira triagem com a identificação das famílias cadastradas no CadÚnico dos programas sociais que preencham os requisitos para fazer jus aos benefícios do Programa “Água para Todos”. No próprio município deve ser instalado um Conselho Gestor Municipal ou local com a participação da sociedade civil para a escolha e priorização de famílias. Os estados e distrito federal poderão celebrar convênios, termos de cooperação, ajustes ou outros

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual operacional dos objetos padronizados do programa*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁵⁷ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Entenda o programa*. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/entenda-o-programa>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

instrumentos congêneres, com órgãos ou entidades públicas ou privada sem fins lucrativos (art. 3º do Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011).⁵⁸

Pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e o estado. Por essa razão tem crescido a importância, na gestão pública, de instrumentos consensuais, como os convênios e consórcios⁵⁹.

De fato, as articulações entre os diferentes órgãos e pessoas jurídicas de Direito Público apresentam-se como atividades vitais para a execução do Programa “Água para Todos”. A implementação do programa se dá através de convênios firmados com os estados e de termos de execução descentralizada com instituições vinculadas ao Ministério, a exemplo da Codevasf, bem como com a coordenação de ações com agências federais e instituições trabalhando na temática de segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica, suprimento público de água, regulação do uso da água, saúde e meio ambiente.⁶⁰

Os convênios são instrumentos legais que vinculam o Ministério da Integração Nacional e os agentes executores (estados e entidades da administração indireta) responsáveis pela efetiva entrega das cisternas⁶¹. Neste diapasão, os convênios são regulamentados pelo Decreto nº 6.170, de 26 de julho de 2007.

Ao lado do Comitê Gestor Nacional do Programa “Água para Todos” e Comitê Operacional, ambos sob coordenação do Ministério de Integração Nacional, tem-se a criação nos estados e distrito federal, por meio de convênios, dos Comitês Gestores Estaduais – CGE, como garantia para a boa execução do programa. O CGE atua como fórum que garante a participação de instituições da sociedade civil organizada e dos órgãos e entidades estaduais com finalidades

58 BRASIL. Decreto nº 7.535, 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: 5 jul. 2017.

59 BUCCI, 2006, p. 44.

60 SANTOS FILHO, Altamir. *Estudo de caso do Programa Água para Todos do Ministério da Integração Nacional*. Monografia (Especialização em gestão pública). Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2014, p. 26-27.

61 Em 2012, a Secretaria de Desenvolvimento Regional atestou a conclusão de 27 convênios com 14 estados, sendo a maioria desses convênios plurianuais, cujo impacto orçamentário deu-se até 2015. Houve ainda transferências orçamentárias para Codevasf e Dnocs. Esses acordos alcançaram cerca de 1 bilhão de reais, e estipularam a entrega de 1.494 barreiros. 5.931 sistemas coletivos de abastecimento; 1595 poços e 54.920 cisternas. Já em 2013 foram assinados seis novos convênios e oito termos de Compromisso com nove estados da Federação, e feitos destaques orçamentários para Codevasf, Dnocs e Sudene. Cf. SANTOS FILHO, 2014, p. 27.

compatíveis às do Programa “Água para Todos”.⁶² Além disso, cabe ao Comitê Gestor Estadual iniciar a criação de Comitês Gestores Municipais – CGM, bem como fazer uso das informações e serviços gerados por estes, caso já adequadamente criados.

O CGM deve contar com representantes da sociedade civil organizada, preferencialmente as organizações vinculadas à temática rural (sindicato de trabalhadores rurais, associações rurais, cooperativas, pastorais).⁶³ Uma vez indicada determinada comunidade pelo CGM, deve-se verificar as condições naturais existentes na comunidade com o objetivo de identificar a viabilidade técnica da implementação das tecnologias, para depois criar, em conjunto com o CGM, as Comissões Comunitárias – CC⁶⁴.

Destarte, os convênios são de suma importância para uma eficaz execução do programa, sem os quais todo o planejamento restaria inviabilizado, já que totalmente dependente da atuação em parceria dos estados, respectivos municípios e comunidades. Aliás, o Comitê Gestor Estadual exerce papel estratégico na execução do programa, uma vez que se trata do ponto focal das atividades desenvolvidas na respectiva unidade da federação. Isto porque, ao mesmo tempo em que recebe do Comitê Gestor Nacional as indicações de municípios para atendimento e as encaminha junto aos atores estaduais, o Comitê Gestor Estadual também pode receber ou identificar demandas oriundas de atores públicos, da sociedade civil, dos CGM, sendo que após debate e validação essas devem ser encaminhadas para aprovação do Comitê Gestor Nacional.⁶⁵

⁶² O CGE é criado por instrumento normativo próprio de cada estado ou do distrito federal, que determina sua composição, suas competências e rotinas de deliberações, ou seja, há uma clara descentralização para conferir certa autonomia aos estados de modo a garantir a fluência do programa sem gargalos jurídicos, bem como evitar a sobreposição de programas com objetos idênticos. (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017).

⁶³ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017.

⁶⁴ As CC devem contar com pelo menos três membros da comunidade, sendo importante a participação de pelo menos uma mulher e desejável a participação de um agente de saúde, sendo os membros eleitos pela própria comunidade na reunião de apresentação do programa. (BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017).

⁶⁵ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017.

Avaliação e metas alcançadas sob a perspectiva dos dados oficiais

A avaliação é o momento em que se verifica o impacto da política, se os objetivos previstos estão sendo atingidos e se há algo a ser modificado; se existe uma relação de adequação entre os meios escolhidos e os fins almejados e se estes estão de acordo com determinados parâmetros preestabelecidos.⁶⁶

Segundo dados oficiais do Governo, o Programa “Água para Todos” superou todas as metas estabelecidas⁶⁷, principalmente quanto ao número de cisternas entregues. O total de unidades de cisternas de placa e polietileno instaladas desde 2011, quando teve início o Programa “Água para Todos” do Plano Brasil Sem Miséria, é de 823 mil, o que corresponde a uma capacidade de armazenagem de 13,1 bilhões de litros de água da chuva para o consumo humano durante a estiagem. Mais de 5 milhões de pessoas foram beneficiadas em 10 Estados. Foram entregues também, no mesmo período, 110 mil tecnologias sociais de captação de água de chuva para produção de alimentos. Desde 2003, foram entregues pelo governo federal 1,1 milhão de cisternas até março de 2015.⁶⁸

Portanto, a avaliação das metas alcançadas sob a perspectiva dos dados oficiais é extremamente positiva, já que aponta para uma superação do número de cisternas e tecnologias sociais para acesso e uso da água, estipuladas inicialmente como objetivos a serem perseguidos dentro do planejamento levado a efeito.

Fiscalização e controle no Programa “Água para Todos”

A etapa da fiscalização e controle há de ser exercida pelo Judiciário, sociedade civil (Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Audiências Públicas e mecanismos de pressão variados), Tribunais de Contas (fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos gastos públicos, quanto à legali-

⁶⁶ DUARTE, 2013, p. 31.

⁶⁷ Meta de instalação de 750 mil cisternas, no período de julho de 2011 a dezembro de 2014. (BRASIL. Portal Brasil. *Água para todos supera meta de instalação de cisternas*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/01/agua-para-todos-supera-meta-de-instalacao-de-cisternas>>. Acesso em: 5 jul. 2017).

⁶⁸ BRASIL. Portal Brasil. *Água para Todos garante abastecimento a 5 milhões no Semiárido*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/04/agua-para-todos-garante-abastecimento-a-5-milhoes-no-semiarido-1>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

dade, legitimidade e economicidade) e Ministério Público (exigibilidade judicial das políticas públicas).⁶⁹

A Controladoria Geral da União realizou o monitoramento do Programa “Água para Todos”, de modo diferenciado, já que atuou como parceira e como resultado disso lançou em 2012 o documento Água para Todos – Documentação Básica⁷⁰, já antevendo alguns riscos envolvidos na implementação do programa. Em 2013 a CGU editou o relatório de auditoria nº 201305815, oportunidade em que foram apontados novos alertas sobre os riscos gerenciais do Programa “Água para Todos”, bem como destacou que o executor da política deveria tomar precauções a respeito de falhas de procedimento em relação aos mecanismos de planejamento; ausência de indicadores e de rotina de monitoramento oportunas no cumprimento das ações planejadas.⁷¹

Além do CGU, o Tribunal de Contas da União - TCU também é responsável pela realização de controle sobre os atos de qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo, podendo suspender atos quando constatadas sérias evidências de irregularidades⁷².

Assim, fica claro que o programa vem sendo objeto de controle e fiscalização por parte dos órgãos externos responsáveis, sendo que não foram encontrados relatórios de auditoria elaborados pelo TCU sobre o Programa “Água para Todos”, provavelmente por se tratar de programa relativamente recente, ao passo que o TCU procura conduzir auditoria de políticas públicas já consolidadas e após alguns anos de sua execução. O Ministério da Integração Nacional, por sua vez, realizou apenas atividades de monitoramento do Programa “Água para Todos”, havendo necessidade de uma maior fiscalização e controle.⁷³

⁶⁹ SANTOS FILHO, 2014, p. 36-39.

⁷⁰ SANTOS FILHO, 2014, p. 37.

⁷¹ SANTOS FILHO, 2014, p. 37-38.

⁷² No Programa “Água para Todos” foi possível identificar a suspensão pelo TCU de um edital de licitação da Codevasf para aquisição de 187.495 cisternas, envolvendo recursos no montante de R\$600 milhões, relativo ao segundo semestre de 2013. Após alerta do TCU, a licitação foi cancelada por determinação do Ministro (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2789/2013 – Plenário. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_40.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2016).

⁷³ SANTOS FILHO, 2014, p. 38-39.

Funcionamento efetivo do Programa “Água para Todos” e alguns aspectos críticos do ponto de vista da teoria jurídica de políticas públicas

Lastreando-se nos dados oficiais dos órgãos governamentais, o Programa “Água para Todos” apresenta-se como modelo a ser seguido. Entretanto, sem desmerecer todos os arranjos institucionais, articulações e processos levados a efeito, tem-se que o Programa ainda necessita de melhorias e aperfeiçoamento. É que segundo estudo focalizado na cidade de Catolé do Rocha – Paraíba⁷⁴, foi possível detectar inúmeras deficiências que merecem atenção, já que podem representar réplica das dificuldades também enfrentadas por outros municípios e comunidades atendidos pelo Programa “Água para Todos”.

O Programa no município encimado vem sendo implementado por meio da Articulação do Semiárido – ASA e foram destacadas as seguintes deficiências: 1) preocupação radical com a construção das cisternas, sem se atentar à conscientização a respeito do potencial de durabilidade da água e sobre o que as famílias devem fazer para abastecer as cisternas durante o período de estiagem; 2) para abastecer a cisterna algumas famílias precisam comprometer parte de sua renda na compra de água, já que nem o governo, nem a ASA se responsabilizam pelo abastecimento em períodos de estiagem⁷⁵; 3) há ocasiões em que famílias esperam dias e até semanas, pelo abastecimento dos caminhões-pipa, que é realizado de maneira não satisfatória pelo governo federal; 4) não há fiscalização governamental e nem da sociedade civil quanto à qualidade da água utilizada para abastecimento das cisternas pelos caminhões-pipa, providenciado pelo governo federal por meio do exército; 5) a família que tem sua cisterna abastecida pelo exército é obrigada a dividir a água com os vizinhos, para que o proprietário da cisterna continue sendo atendido pelo programa do exército; 6) as cisternas de placa (alvenaria) tem baixa durabilidade, apresentando rachaduras e vazamentos, deixando a família contemplada de receber qualquer assistência no reparo após sua construção.⁷⁶

⁷⁴ SILVA, J. B.; GUERRA, L. D.; IORIS, A. A.; GOMES, R. A. Conflitos sociopolíticos, recursos hídricos e programa um milhão de cisternas na região semiárida da Paraíba. *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 2, p. 69-92, jun-set. 2015.

⁷⁵ Tal função é desempenhada pelos caminhões-pipa contratados pelo governo federal ou pela compra direta de água dos que a comercializam no município.

⁷⁶ SILVA; GUERRA; IORIS; GOMES, 2015, p. 69-92.

Além das deficiências acima apontadas também destaca-se: 7) a fragilidade das cisternas de polietileno adquiridas prontas, já que por se tratar de material plástico acaba por derreter nas altas temperaturas a que são submetidas; 8) a necessidade de que o telhado das residências contempladas com as cisternas esteja em boas condições para garantir a captação da água da chuva e possua área de pelo menos 40 m²; 9) necessidade de manter armazenado um palmo de água nas cisternas durante o período seco para que não ocorra rachaduras ou ressecamento da estrutura.⁷⁷

Diante dos problemas levantados, tendo como bússola as diretrizes estabelecidas nos diplomas normativos que regem o Programa “Água para Todos”, deve-se atentar para a realização de ajustes no direito como mapa, ou seja, nos arranjos institucionais em vigência, valendo-se das “ferramentas jurídicas” disponíveis, notadamente convênios, portarias e decretos.

O principal problema identificado ao alcance de uma teoria jurídica de políticas públicas consiste na falta de informação suficiente para as famílias contempladas com cisternas a respeito da durabilidade da água e o que fazer para abastecer as cisternas durante o período de estiagem. Não se afigura razoável impor o ônus às famílias de pagar pelo abastecimento das cisternas quando mais precisam, ou mesmo de ficarem dias e até semanas à espera de abastecimento por caminhões-pipa do exército, ou ainda, de se submeterem à condicionante de uma vez abastecida ter que compartilhar com os vizinhos a quantidade de água que lhes é entregue.⁷⁸

Neste passo, sugere-se um ajuste na coordenação e articulação pelo Ministério de Integração Social no sentido de expedição de Portaria ou até mesmo a realização de convênio com exército e municípios atendidos pelo Programa “Água para Todos”, no sentido de fixação de parâmetros, elaboração de plano de logística para abastecimento das cisternas e especialmente o estabelecimento de deveres direcionados à suplementação das cisternas em períodos de estiagem.⁷⁹

No que se refere à qualidade da água transportada pelos caminhões-pipa a serviço do governo federal, afigura-se imprescindível ações regulares e contínuas de controle de qualidade da água armazenada, sob pena de total inviabilidade do planejamento do programa.⁸⁰

⁷⁷ ANDRADE, Jucilaine Aparecida de; NUNES, Marcos Antônio. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. *Revista Espinhaço (UFVJM)*, v. 3, n. 2, p. 28-39, 2014.

⁷⁸ SILVA; GUERRA; IORIS; GOMES, 2015, p. 88-89.

⁷⁹ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 36-37.

⁸⁰ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 36.

Outro ponto relevante consiste na adoção de políticas habitacionais para a região atendida pelo Programa “Água para Todos”, dada a necessidade de telhados bem estruturados para a correta captação da água da chuva, sendo que as famílias, em sua maioria, possuem residências com telhado fora dos padrões necessários, já que vivem em casa de pau-a-pique, ou cobertas por palha ou telha de amianto, ou ainda, possuem área de telhado inferior ao necessário.⁸¹

Em suma, o Programa “Água para Todos” exerceu e continua a exercer forte papel dentro do Plano Brasil Sem Miséria, justamente porque procura universalizar o acesso e o uso da água às populações mais pobres e excluídas, especialmente as localizadas nos bolsões de miséria. Os resultados obtidos até então são impressionantes, entretanto a logística – conforme demonstrado – ainda precisa de complementação e aperfeiçoamento, principalmente no que tange ao abastecimento das cisternas em períodos de estiagem.⁸²

Considerações finais

A partir do século XXI a água tem recebido maior atenção devido a crise hídrica mundial, tendo sido enquadrada como direito humano fundamental de sexta dimensão, dada sua finitude e indispensabilidade para garantia do direito a vida dos seres humanos e animais.

O Brasil enfrenta sua própria crise hídrica faz algum tempo, com destaque para regiões focalizadas como a do semiárido do Nordeste. Atualmente o problema da seca vem sendo tratado sob o viés da convivência da população da região com os períodos de estiagem. Inicialmente com o Programa 1 Milhão de Cisternas gestado pela ASA e encampado pelo governo federal e, após com a criação do Programa “Água para Todos” a partir de 2011, estabeleceu-se como estratégia a instalação de cisternas de consumo como forma de abastecimento, mediante a captação de água da chuva, a fim de proporcionar a convivência do sertanejo com os períodos de estiagem.

Ocorre que, por meio das novas “tecnologias jurídicas” utilizadas para análise de políticas públicas, a despeito do enorme sucesso do Programa “Água para Todos” no sentido de alcance das metas quanto ao número de cisternas entregues, verificou-se ao longo do presente estudo que ainda existem deficiências

⁸¹ ANDRADE; NUNES, 2014, p. 35.

⁸² SILVA; GUERRA; IORIS; GOMES, 2015, p. 88.

quanto à coordenação e arranjos institucionais, justamente para garantir a efetiva utilização das cisternas para consumo de maneira plena. Em relação aos problemas descritos, sugere-se: 1) um ajuste na coordenação e articulação pelo Ministério de Integração Social no sentido de expedição de Portaria ou realização de convênio com exército e municípios atendidos pelo Programa “Água para Todos”, no sentido de elaboração de plano de logística para abastecimento das cisternas e, especialmente, o estabelecimento de deveres direcionados à suplementação das cisternas em períodos de estiagem; 2) no que se refere à qualidade da água transportada pelos caminhões-pipa a serviço do governo federal, afigura-se imprescindível ações regulares e contínuas de controle de qualidade da água armazenada, sob pena de total inviabilidade do planejamento do programa; 3) adoção de políticas habitacionais para a região atendida pelo Programa “Água para Todos” em articulação com outros Programas, dada a necessidade de telhados bem estruturados para a correta captação da água da chuva.

Em suma, o Programa “Água para Todos” ostenta inegável papel dentro do Plano Brasil Sem Miséria, contudo somente com a sua constante avaliação, fiscalização e controle, será possível a realização dos ajustes necessários para seu pleno funcionamento, sem ignorar a importância do direito em todas as suas fases processuais.

The National Programme of Universalization of Access and Use of Water - “Water for All”: an analysis of the legal and institutional design and operation

Abstract

Water is a fundamental right and the guarantee to its access are still pursued by developing countries. The continental dimensions of Brazil and periods of drought, there is a need to planning, execution, evaluation, supervision and control of programs that works towards achievement of the public policy of access and use of water. The relevance of the study using the methodology for analysis of cutting legal and institutional design of the program “water for all” precisely in order to identify the “legal Toolbox” and its cycle, in an effort to conclude and point their virtues and shortcomings from the point of view of the theory of public policy.

Keywords: the right to water – universalization - public policy - institutional arrangement - legal technology

Referências

ANDRADE, Jucilaine Aparecida de; NUNES, Marcos Antônio. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. *Revista Espinhaço (UFVJM)*, v. 3, n. 2, p. 28-39, 2014.

ASA BRASIL. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

ASA BRASIL. *P1MC está construindo cisternas em escolas públicas*. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/116-acervo/o-candeeiro/776-p1mc-esta-construindo-cisterna-nas-escolas-puublicas>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BOSA, F.A. *Ângulos das águas: Desafios da integração*. BH: Ed. UFMG, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.219, de 28 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”, para dispor sobre a Criação de Conselhos Consultivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8219.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.039, 4 de julho de 2013. Altera o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8039.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

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: 5 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de julho 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: 5 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Portaria nº 496, de 31 de outubro de 2013. Regulamenta a liberação de recursos aos empreendimentos apoiados pelo Programa “ÁGUA PARA TODOS”, e discriminados dentre as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, no âmbito do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25023683_PORTARIA_N_496_DE_31_DE_OUTUBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. 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 e pequenas barragens, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da água - “ÁGUA PARA TODOS”, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=28685c71-06ee-4be3-870d-35374d8efef6&groupId=3301843>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Portaria nº 379, de 28 de junho de 2012. Dispõe sobre a padronização de objetos e a implementação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água “ÁGUA PARA TODOS”, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, no âmbito do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ccedf785-1337-4af2-a11b-3f3f07293718&groupId=3301843>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Nova delimitação do Semiárido brasileiro*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0aa2b9b5-aa4d-4b55-a6e1-82faf0762763&groupId=24915>. Acesso em: 5 jul. 2017).

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Entenda o programa*. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/entenda-o-programa>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Manual operacional dos objetos padronizados do programa*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3077ea88-263f-4973-891a-27a7807fff9d&groupId=10157>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Cadastro único: o que é e para que serve*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Portal Brasil. *Água para todos supera meta de instalação de cisternas*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/01/agua-para-todos-supera-meta-de-instalacao-de-cisternas>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Portal Brasil. *Água para Todos garante abastecimento a 5 milhões no Semiárido*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/04/agua-para-todos-garante-abastecimento-a-5-milhoes-no-semiarido-1>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2789/2013 – Plenário. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2013_40.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2016

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma política pública. Primeiras Linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio Smanio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Org.). *O Direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

CAMPOS, Arnaldo de; ALVES, Adriana Melo. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs). *O Brasil sem miséria*. Brasília: MDS, 2014, p. 467-490.

CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6º ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. Disponível em <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_16O_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf>. Acesso em 9 abr. 16.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Editora UnB, 2010.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. *Acesso à Água Potável: direito fundamental de sexta dimensão*. Campinas: Millennium, 2010.

GORCZEVSKI, Clóvis; FRATTON, Elisângela Furian. *O Direito Humano à Água como Núcleo do Interesse Público Contemporâneo*. XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2015. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14273/2724>>. Acesso em 14 mai. 2016.

LEAL, Rodrigo José. Água, direito humano fundamental e sua proteção penal no ordenamento jurídico brasileiro: das ordenações medievais do reino às normas de controle dos crimes ambientais. *Revista Jurídica – CCJ*, v. 19, n. 38. p. 161-194, jan/abr. 2015, Blumenau. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/4913>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

MAIA NETO, Candido Furtado. Água: direito humano fundamental máximo. Proteção jurídica ambiental, responsabilidade pública e dever da cidadania. *Verba Juris*, ano 7, n. 7, p. 323-352, jan./dez. 2008,. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/vj/article/download/14892/8451>>. Acesso em: 14 Mai. 2016.

ONU. Resolução A/RES/64/292. 2010. *Resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU de 28 de julho de 2010*. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/292&lang=E>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em 14 mai. 16.

SANTOS FILHO, ALTAMIR. *Estudo de caso do Programa Água para Todos do Ministério da Integração Nacional*. Monografia (Especialização em gestão pública). Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2014, 49p.

SILVA, J. B.; GUERRA, L. D.; IORIS, A. A.; GOMES, R. A. Conflitos sociopolíticos, recursos hídricos e programa um milhão de cisternas na região semiárida da Paraíba. *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 2, p. 69-92, jun-set. 2015.

SILVEIRA, Sandra Maria Batista; CORDEIRO, Rosineide de Lourdes Meira; CLEMENTE, Flávia da Silva. A condução das políticas hídricas para o Semiárido Brasileiro: a ação do estado e as lutas sociais. *Emancipação*. 14 (2), p. 249-259, 2014.