



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

COALIZÕES MULTIPARTIDÁRIAS, ESTRATÉGIAS DE
MONITORAMENTO E RISCOS DE DELEGAÇÃO: como os diferentes perfis
de ministros podem impactar políticas públicas no Brasil?

SÁVIO DA SILVA COSTA

Brasília
2024

SÁVIO DA SILVA COSTA

COALIZÕES MULTIPARTIDÁRIAS, ESTRATÉGIAS DE
MONITORAMENTO E RISCOS DE DELEGAÇÃO: como os diferentes perfis
de ministros podem impactar políticas públicas no Brasil?

Tese apresentada como requisito para
obtenção de título de Doutor em Ciência
Política pelo Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, do Instituto de
Ciência Política, da Universidade de
Brasília.

BANCA EXAMINADORA

Prof. André Borges (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Prof. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília

Prof. Roberto Marinho Alves da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Felix Garcia Lopez Junior
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

"Bartleby, depressa! Estou esperando." Ouvi um lento arrastar da cadeira no chão sem tapete, e logo ele apareceu, parando na entrada do seu eremitério. "O que deseja?", perguntou, dócil. "As cópias, as cópias! Nós vamos conferi-las. Tome aqui!", eu disse apressado, estendendo-lhe a quarta cópia. "Acho melhor não", ele disse, desaparecendo silenciosamente atrás do biombo. Por um instante, fiquei como uma estátua de sal à frente da fileira de funcionários sentados. Recompondo-me, dei uns passos na direção do biombo e exigi uma explicação para comportamento tão estranho. "Por que se recusa?" "Acho melhor não." Com qualquer outro homem, eu teria tido imediatamente um acesso de raiva e o teria expulsado, desprezando quaisquer explicações. Mas havia algo em Bartleby que não apenas me desarmou, como também me comoveu e desconcertou, de maneira assombrosa. Pus-me a raciocinar com ele"

(Herman Melville)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ter me ajudado nesse árduo caminho, dando ânimo nas horas mais difíceis e me guiando sempre na sua Luz, inclusive através de pessoas que me ajudaram e me serviram de guia.

À minha esposa Júlia e a meus filhos Arthur e Laura, que nos momentos mais solitários da escrita da tese estiveram presentes trazendo alegria, exercendo o companheirismo e o amor em família. A minha Mãe, meu Pai, meu irmão e minha irmã que contribuíram de todas as maneiras e, muitas vezes, sabiamente de forma silenciosa, sabendo da importância do trabalho e passando confiança e tranquilidade.

À professora Rebecca Abers, que me inspirou na volta à vida acadêmica e contribuiu muito com novos referenciais, modelos de análise e, definitivamente, a ter um ponto de vista criativo.

Aos meus colegas e professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília que, com união e companheirismo, atravessaram juntos comigo momentos especialmente difíceis nos últimos anos.

Aos funcionários do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, aos quais tenho muito respeito, que sempre muito humanos e prestativos constroem e mantêm diariamente um ambiente digno que nos faz acreditar mais e mais na ciência e na Universidade pública.

Aos colegas da SESAN, que me apoiaram e contribuíram de todas as formas, disponibilizando dados e pacientemente debatendo pontos que iluminaram minha perspectiva.

E por fim, ao meu orientador André Borges, que além da ajuda no referencial, me possibilitou aprofundar minha vida acadêmica da qual me desenvolvi, como pessoa e intelectualmente, além de me ajudar a enxergar novas perspectivas.

RESUMO

O presidencialismo de coalizão brasileiro impõe uma série de dilemas para o presidente da república, mas sem dúvida a escolha dos ministros para configurar seu gabinete e, posteriormente, monitorá-los é um dos principais deles. A menos que queria montar um governo minoritário, o presidente precisa equilibrar suas prioridades e preferências com a configuração político-partidária do Congresso, para abrir e negociar espaço no seu gabinete. Entre escolher e nomear ministros com perfis mais técnicos, aumentando seu controle e desempenho sobre as políticas públicas para fazer valer suas prioridades e preferências; ou mesmo ministros de perfis políticos - que nem sempre estão alinhados ideologicamente -, suas opções incidirão sobre a burocracia e as políticas públicas governamentais. Dessa forma, partimos da questão central *em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?* e tomamos o caso da política pública de cisternas de placas implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), conjuntamente com a Articulação do Semiárido (ASA). Isto posto, analisamos os ministros que por ali passaram no período de 2011 a 2020 por meio de registros e documentos oficiais obtidos por pesquisa documental, mas também por entrevistas semiestruturadas aplicadas sobre a burocracia responsável pela implementação da política pública. Para possibilitar o aumento do número de observações de ministros, ampliando a diversidade de perfis e partidos, selecionamos a política pública de cisternas de polietileno, política espelho à do MDS, implementada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), conjuntamente com as suas autarquias, e criada para aumentar a escala do Programa Água para Todos, visando alcançar a meta do Plano Brasil sem Miséria. As duas cisternas rivalizaram e criaram clivagens pelas peculiaridades de seus desenhos, pela tecnologia de implementação de cada uma - que encerravam distintos paradigmas - e, primordialmente, por abordarem a Seca no Semiárido, região onde água e política caminham juntas. Por meio das entrevistas semiestruturadas com vinte e cinco gestores desses ministérios foi possível observar desde ações e estratégias de ministros com perfil mais técnico até aqueles com perfil mais político, em contextos distintos de priorização ou não de políticas públicas de suas pastas pela Presidência da República, e suas repercussões sobre a burocracia e a política pública.

Palavras-chave: ministros; nomeações; políticas públicas; burocracia.

RESUMEN

El presidencialismo de coalición de Brasil impone una serie de dilemas al presidente de la república, pero sin duda la elección de los ministros para configurar su gabinete y su posterior seguimiento es uno de los principales. A menos que quiera conformar un gobierno de minoría, el presidente necesita equilibrar sus prioridades y preferencias con la configuración partidista del Congreso para abrir y negociar espacios en su gabinete. Entre elegir y nombrar ministros con perfiles más técnicos, aumentando su control y actuación sobre las políticas públicas para imponer sus prioridades y preferencias; o incluso ministros con perfiles políticos -que no siempre están alineados ideológicamente-, sus elecciones tendrán un impacto sobre la burocracia gubernamental y las políticas públicas. Así, partimos de la cuestión central *de hasta qué punto los diferentes perfiles de los ministros de Estado pueden tener impacto en las políticas públicas de su cartera?*, y tomamos el caso de la política pública de cisternas de losa implementada por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), junto con la Articulación Semiárida (ASA). Dicho esto, analizamos a los ministros que trabajaron allí entre 2011 y 2020 a través de registros oficiales y documentos obtenidos mediante investigación documental, pero también a través de entrevistas semiestructuradas con la burocracia responsable de la implementación de la política pública. Para que fuera posible aumentar el número de observaciones de ministros, ampliando la diversidad de perfiles y partidos, seleccionamos la política pública de las cisternas de polietileno, una política espejo del MDS, implementada por el Ministerio de Integración Nacional (MI), junto con sus autarquías, y creada para aumentar la escala del Programa Agua para Todos con el fin de alcanzar la meta del Plan Brasil sin Pobreza. Las dos cisternas rivalizaban entre sí y creaban divisiones debido a las peculiaridades de sus diseños, a la tecnología utilizada para implementar cada una -que contenía paradigmas diferentes- y, sobre todo, porque abordaban la sequía en la región semiárida, una región donde el agua y la política van de la mano. A través de entrevistas semiestructuradas con veinticinco gestores de estos ministerios, fue posible observar las acciones y estrategias de los ministros con un perfil más técnico y de aquellos con un perfil más político, en diferentes contextos de priorización o no de políticas públicas en sus carteras por parte de la Presidencia de la República, y sus repercusiones en la burocracia y en las políticas públicas.

Palabras clave: ministros; nombramientos; política pública; burocracia.

ABSTRACT

Brazil's coalition presidentialism imposes a series of dilemmas on the president of the republic, but undoubtedly the choice of ministers to configure his cabinet and subsequently monitor them is one of the main ones. Unless he wants to set up a minority government, the president needs to balance his priorities and preferences with the party-political configuration of Congress in order to open up and negotiate space in his cabinet. Between choosing and appointing ministers with more technical profiles, increasing his control and performance over public policies to enforce his priorities and preferences; or even ministers with political profiles - who are not always ideologically aligned - his choices will have an impact on government bureaucracy and public policies. Thus, we started with the central question of *to what extent different profiles of ministers of state can have an impact on the public policies of their portfolio?*, and we took the case of the public policy of slab cisterns implemented by the Ministry of Social Development (MDS), together with the Semi-Arid Articulation (ASA). That said, we analysed the ministers who worked there from 2011 to 2020 through official records and documents obtained through documentary research, but also through semi-structured interviews with the bureaucracy responsible for implementing the public policy. To make it possible to increase the number of observations of ministers, broadening the diversity of profiles and parties, we selected the public policy of polyethylene cisterns, a mirror policy to that of the MDS, implemented by the Ministry of National Integration (MI), together with its autarchies, and created to increase the scale of the Water for All Programme in order to achieve the goal of the Brazil without Poverty Plan. The two cisterns rivalled each other and created divides due to the peculiarities of their designs, the technology used to implement each one - which contained different paradigms - and, above all, because they addressed the drought in the semi-arid region, a region where water and politics go hand in hand. Through semi-structured interviews with twenty-five managers of these ministries, it was possible to observe the actions and strategies of ministers with a more technical profile and those with a more political profile, in different contexts of prioritisation or not of public policies in their portfolios by the Presidency of the Republic, and their repercussions on bureaucracy and public policy.

Keywords: ministers; appointments; public policy; bureaucracy

RÉSUMÉ

Le présidentialisme de coalition brésilien impose une série de dilemmes au président de la République, mais l'un des principaux est sans aucun doute le choix des ministres pour former son cabinet et le contrôler par la suite. À moins qu'il ne veuille constituer un gouvernement minoritaire, le président doit équilibrer ses priorités et ses préférences avec la configuration politique du Congrès afin d'ouvrir et de négocier un espace au sein de son cabinet. Entre le choix et la nomination de ministres aux profils plus techniques, augmentant son contrôle et sa performance sur les politiques publiques pour faire respecter ses priorités et préférences, ou même de ministres aux profils politiques - qui ne sont pas toujours idéologiquement alignés - ses choix auront un impact sur la bureaucratie gouvernementale et les politiques publiques. Ainsi, nous sommes partis de la question centrale de savoir *dans quelle mesure les différents profils des ministres d'État peuvent avoir un impact sur les politiques publiques de leur portefeuille?*, et nous avons pris le cas de la politique publique des citernes à dalles mise en œuvre par le ministère du Développement social (MDS), ainsi que de l'Articulation semi-aride (ASA). Cela dit, nous avons analysé les ministres qui y ont travaillé de 2011 à 2020 à travers des registres officiels et des documents obtenus par la recherche documentaire, mais aussi par des entretiens semi-structurés avec la bureaucratie responsable de la mise en œuvre de la politique publique. Afin de pouvoir augmenter le nombre d'observations de ministres, en élargissant la diversité des profils et des partis, nous avons choisi la politique publique des citernes en polyéthylène, une politique miroir du MDS, mise en œuvre par le ministère de l'Intégration nationale (MI), avec ses autarcies, et créée pour augmenter l'échelle du Programme Eau pour tous afin d'atteindre l'objectif du Plan Brésil sans Pauvreté. Les deux citernes rivalisaient et créaient des divisions en raison des particularités de leurs conceptions, de la technologie utilisée pour les mettre en œuvre - qui contenait des paradigmes différents - et, surtout, parce qu'elles s'attaquaient à la sécheresse dans la région semi-aride, une région où l'eau et la politique vont de pair. Grâce à des entretiens semi-structurés avec vingt-cinq responsables de ces ministères, il a été possible d'observer les actions et les stratégies des ministres au profil plus technique et de ceux au profil plus politique, dans différents contextes de priorisation ou non des politiques publiques de leurs portefeuilles par la présidence de la République, et leurs répercussions sur la bureaucratie et les politiques publiques.

Mots clés: ministères; nominations; politique publique; bureaucratie.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO E OBJETIVOS DE PESQUISA.....	17
1.1. OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	22
1.2. ORGANIZAÇÃO DA TESE.....	27
CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA E HIPÓTESES	29
2.1. O PRESIDENTE E SUAS ESTRATÉGIAS	29
2.2. POLITIZAÇÃO E SUAS DISTINTAS ABORDAGENS	40
2.3. OS MINISTROS E SUA TIPOLOGIA	48
2.4. CARGOS E NOMEAÇÕES BUROCRÁTICAS	57
2.5. PERFORMANCE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	64
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA E SELEÇÃO DE CASOS	79
3.1 PONTO DE PARTIDA E CAMINHO TEÓRICO.....	79
3.2 MÉTODO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	82
3.3 COLETA DE DADOS E EVIDÊNCIAS	86
3.3.1. Fonte de Dados e Evidências Secundárias.....	87
3.3.2. Entrevistas Semiestruturadas.....	88
3.3.3. Estratégia de análise de dados.....	92
CAPÍTULO 4 – PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS: POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEMENTARES EM DISPUTA	102
4.1. O ACESSO À ÁGUA NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA E A SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO DE VISIBILIZAÇÃO DO TEMA.....	104
4.1.1. Sociedade Civil e acesso à Água no Semiárido: A Articulação do Semiárido (ASA) como impulsionadora de uma política pública de convivência no Semiárido.....	107
4.1.2. A Articulação do Semiárido e a Cisternas de Placas: inovação para acesso à água a partir de uma tecnologia social	111

4.2.	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CISTERNAS NO CONTEXTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	115
4.3.	PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA E OUTRAS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA – PROGRAMA CISTERNAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	117
4.4.	O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA	125
4.5.	POLÍTICA PÚBLICA DE CISTERNAS DE POLIETILENO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	134
4.6.	PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS	140
	CAPÍTULO 5 – PRIORIDADES E PREFERÊNCIAS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	146
5.1	PREFERÊNCIAS E INTERESSES.....	147
5.2	DOCUMENTOS OFICIAIS E DISCURSOS	152
5.2.1.	Mensagens Presidenciais.....	152
5.2.2.	Metas, Execução Física e Execução Orçamentária	161
5.2.3.	Plano PluriAnual (PPA).....	172
5.3	OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE AS PRIORIDADES E PREFERÊNCIAS DE CADA PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	176
	CAPÍTULO 6 – RESPONDENDO ÀS HIPÓTESES DE PESQUISA E SISTEMATIZANDO RESULTADOS	178
6.1.	OS MINISTROS DA PESQUISA	178
6.1.1.	Operacionalização das Categorias ministros	181
6.2.	ANÁLISE DE CONTEÚDO SEGUNDO <i>CODEBOOK</i>	182
6.2.1.	Ministros de perfil técnico: testando a hipótese de ministros técnicos responsáveis por políticas públicas prioritárias	183
6.2.2.	Analisando os ministros políticos: o contexto da política pública priorizada pela Presidência da República.....	203
6.2.3.	Analisando a hipótese dos ministros políticos sem política prioritária: política partidária ou equilíbrio?	212

6.2.4.	A importância das Estruturas burocráticas: mecanismos efetivos para priorização e monitoramento?	237
6.3.	IMPACTOS DA AÇÃO DE MINISTROS DE DIFERENTES PERFIS SOBRE AS POLÍTICAS DE CISTERNAS DE PLACA E DE POLIETILENO.....	243
6.3.1.	Início da Série Temporal do Estudo	243
6.3.2.	Crise no Programa de Cisternas de Placa e Novo Marco Legal	246
6.3.3.	Crise política no MI, mas estabilidade na execução.....	251
6.3.4.	A Ameaça do <i>Impeachment</i> e a indefinição sobre o pós-Brasil sem Miséria 252	
6.3.5.	Pós-<i>impeachment</i> com mandato tampão	253
6.3.6.	Governo Bolsonaro e a tentativa de extinção da política pública de cisternas de placas 256	
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	260
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	266
	APÊNDICE I.....	276
	APÊNDICE II.....	277
	APÊNDICE III	279

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas
ASA – Articulação do Semiárido
Ater – Assistência técnica e extensão rural
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BSM – Brasil Sem Miséria
CadÚnico – Cadastro Único
CC - Comissão Comunitária
CGE - Comitê Gestor Estadual
CGM - Comitês Gerais Municipais
CGU – Controladoria Geral da União
Codevasf - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DEM – Democratas
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FBB – Fundação Banco do Brasil
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRADES - Instituto Brasileiro de Análise e Desenvolvimento Social
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC - Modernização Econômica Conservadora
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI – Ministério da Integração Nacional
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas
PBSM - Plano Brasil Sem Miséria
PCS – Programa Comunidade Solidária
PDHC – Projeto Dom Helder Câmara
PFZ – Programa Fome Zero
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB - Partido Social-Democrata Brasileiro
PT - Partido dos Trabalhadores
PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior
PLASAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

Pronaf – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSBD – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
Rio 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SBF - Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP - Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIG - Sistema de Gerenciamento do Programa Cisternas
SINCONV – Sistema de Convênios do Governo Federal
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UEL – Unidades Executoras Locais
UGC - Unidade de gestão central
UGM – Unidades Gestoras Microrregionais
UNCCD – *United Nations Convention to Combat Desertification*: Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Mapa de delimitação da área do Semiárido
- Figura 2 – Componentes do Modelo do Programa Um Milhão de Cisternas
- Figura 3 – Instrumentos Legais para o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)
- Figura 4 – Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
- Figura 5 - Cisterna de Placa de cimento em quintal de residência no Semiárido nordestino
- Figura 6 – Metodologia de Implementação – Atividades
- Figura 7 – Componentes do Modelo do Programa Um Milhão de Cisternas
- Figura 8 – Plano Brasil sem Miséria – Eixos
- Figura 9 – Gráfico Execução Orçamentária Agregada de Cisternas de Placa (MDS) e de Polietileno (MI)
- Figura 10 – Esquema de Interlocução
- Figura 11 – Execução Física das Cisternas de Placa (Consumo) em Reais
- Figura 12 – Execução Física das Cisternas de Placa (Consumo) em número de cisternas
- Figura 13 - Nuvem das 100 palavras mais frequentes no documento Declaração do Semiárido, da Asa.
- Figura 14 – Nuvem das 100 palavras mais frequentes no documento Carta Política, da Asa
- Figura 15 – Gráfico de Execução Orçamentária de Cisternas de Placas (MDS) de 2008 a 2020
- Figura 16 – Execução Física Cisternas de Placa (MDS) de 2008 a 2020
- Figura 17 – Gráfico de Execução Orçamentária da política de cisternas de polietileno (MI) de 2011 a 2020
- Figura 18 - Execução Física - Cisternas de Polietileno (MI) 2011 a 2020
- Figura 19 – Linha do Tempo das Políticas Públicas e Ações dos ministros

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Meta pública por tecnologia x execução
- Tabela 2 – Meta Pública de Cisternas de Consumo x execução 2011-2014
- Tabela 3 – Execução Orçamentária de Cisternas (MDS+MI) de 2008 a 2014
- Tabela 4 - Execução Física e Orçamentária das Cisternas de Placa (Consumo)
- Tabela 5 – Ranqueamento das palavras mais frequentes no documento *Declaração do Semiárido*, da Asa
- Tabela 6 – Ranqueamento das palavras mais frequentes no documento *Carta Política*, da Asa
- Tabela 7 – Ocorrência dos códigos/palavras considerando a íntegra dos documentos Mensagens Presidenciais de 2011 a 2020.
- Tabela 8 – Ocorrência dos códigos/palavras apenas nos discursos dos documentos Mensagens Presidenciais de 2011 a 2020
- Tabela 9 – Execução Orçamentária de Cisternas de Placa (MDS) de 2008 a 2020
- Tabela 10 – Execução Física de Cisternas de Placa (MDS) de 2008 a 2020
- Tabela 11 – Execução Orçamentária da política de cisternas de polietileno (MI) de 2011 a 2020
- Tabela 12 – Execução Física de Cisternas de Polietileno (MI) de 2011 a 2020
- Tabela 13 – Cisternas de Polietileno instaladas
- Tabela 14 – Orçamento vs emendas parlamentares (MDS)
- Tabela 15 – Orçamento vs emendas parlamentares (MI)
- Tabela 16 – Cisternas de placas por ano e UF

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos utilizados na pesquisa

Quadro 2 – Cargos dos entrevistados

Quadro 3 - Características dos entrevistados

Quadro 4 – Ministros por ordem cronológica de mandato, por ministério e partido

Quadro 5 - *Codebook* para análise de conteúdo da Tese de Doutorado

Quadro 6 – Ministros por ordem cronológica de mandato, por ministério e partido considerados metodologicamente na presente pesquisa

Quadro 7 – Categorização de Ministros segundo Índice de Partidarização Ministerial de Borges e Coêlho (2015)

Quadro 8 – Quadro Sinótico

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO E OBJETIVOS DE PESQUISA

Depois de cerca de três décadas de presidencialismo de coalizão ininterrupto no Brasil é possível e bastante comum observarmos debates na academia, na Imprensa ou mesmo em campanhas eleitorais sobre os defeitos do sistema e sobre a necessidade de uma reforma que nos afaste dele. Muitas vezes associado à crise da democracia – que é global –, as leituras críticas ao sistema muitas vezes não consideram as causas de suas transformações que parecem mais relacionadas à resiliência das oligarquias e da conveniência política que se sobrepõem à observância das regras constitucionais (Abranches, 2018).

Quando não associado aos interesses de um amplo *establishment* – mais tratado como prática do que propriamente como sistema, nesses casos –, o debate geralmente acaba desaguando em ideias que ganham ares de uma comparação de desempenho entre parlamentarismo e presidencialismo, sugerindo a necessidade de uma mudança para aquele sistema, como se o melhor fosse; ou ainda reafirmando que viveríamos um semipresidencialismo de fato. Nas palavras do atual presidente do Câmara dos Deputados, um crítico do sistema e defensor da ideia semipresidencialista, “Da forma como está, o parlamentar fica com o pires na mão e um ministro, que não recebe votos e não faz concurso, é quem define a destinação de R\$ 200 bilhões para municípios do Brasil”¹.

O debate comparativo entre presidencialismo e parlamentarismo dentro da ciência política teve seu ápice na década de 1990. A suposta superioridade do sistema parlamentarista sobre o presidencialista – dada a crença naquele momento de que esse último poderia gerar imobilismo e paralisia decisória em situações de impasse, o que poderia comprometer a democracia – parece hoje um debate datado quando observamos as discussões contemporâneas dentro da ciência política (Linz, 1994; Mainwaring; Shugart, 1997; Mainwaring, 1993; Stepan; Skach, 1993; Limongi, 1996).

Contudo, isso não impede que dentro do debate público brasileiro que transcende a comunidade acadêmica esse tema seja retomado e ressurgja ciclicamente. Trazendo elementos e componentes argumentativos que desconsideram a lógica inerente ao sistema, ou seja, em um contexto presidencialista, multipartidário e federalista, o partido vencedor das eleições

¹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/04/lira-critica-articulacao-politica-do-governo-mas-diz-que-nao-vai-sacanear-lula-na-camara.ghtml>.

presidenciais é levado a negociar com outros partidos para compartilhar Poder visando construir maioria e uma coalizão governamental (Figueiredo; Limongi, 1999; Abranches, 1988).

Mas, a despeito da literatura comparada em ciência política comportar estudos que envolvem os efeitos dos diversos sistemas de governo sobre as políticas públicas, ainda existem lacunas importantes relacionadas à compreensão sobre o processo de “funcionamento da burocracia e sua relação com os vários atores políticos” (Borges; Coêlho, 2015, p. 71). Convergimos com Lopez e Praça (2015) de que é necessário aprofundar outros componentes que captem dinâmicas partidárias e não partidárias do exercício de governos para compreender aspectos fundamentais da operação de nosso sistema e entendê-lo em sua integralidade.

Enxergamos a burocracia como chave nesse processo. O papel da burocracia pode ser mais bem aprofundado nessa interessante e complexa teia de interesses entrelaçados envolvendo as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo e a produção de políticas públicas no contexto do presidencialismo de coalizão. Afinal de contas, uma burocracia forte e institucionalizada possui maior capacidade de negociação e barganha, podendo influenciar o espectro de ações dos dirigentes de um órgão ou entidade, facilitando ou dificultando a tarefa dos políticos de controle político da burocracia para alcance de seus objetivos (Baird, 2019; Lopes; Vieira, 2020; Batista; Lopez, 2021; Geddes, 1996).

O sucesso do presidente e seu governo passam pelo processo de nomeação da alta burocracia, uma vez que a nomeação pode garantir o controle das decisões do governo por parte do presidente da república; o processo de nomeação pode também servir como recompensa para partidos e congressistas que apoiam a agenda legislativa do governo; e finalmente serve para que o governo garanta que as políticas públicas e programas de sua preferência sejam implementadas mais efetivamente, controlando o desenho e maximizando seus resultados. Ou seja, a burocracia pode ser útil para cumprir os objetivos de controle da política pública, para efetuar o patrocínio e para garantir a capacidade administrativa (Batista; Lopez, 2021; Geddes, 1996).

Nesse sentido, o presente trabalho pretende analisar em que medida preferências e interesses dos ministros poderiam impactar políticas públicas de suas pastas. Dessa forma pretendemos observar políticas públicas ao longo do tempo dentro de ministérios e as ações de distintos ministros para buscar uma agenda própria, independente da agenda presidencial (*policy drift*).

Ao serem nomeados, os ministros têm a possibilidade de fazer nomeações subministeriais e acessar recursos (expertise de um corpo burocrático, sistemas de informação setoriais, estruturas organizacionais especializadas) que lhes permitem executar um papel chave no apoio ao presidente da república quando da regulamentação de legislação aprovada pelo Congresso, traduzindo os princípios amplos em políticas operacionalizáveis. Em outras palavras, especialmente por meio das nomeações subministeriais, os ministros desempenham um papel muito relevante no ciclo de políticas públicas, se aproximando do monopólio sobre o desenho de políticas públicas, cumprindo tarefas como agregação de contribuições por parte do seu partido e grupos de interesses, articulando a aprovação da política pública no Congresso e, finalmente, na implementação da política pública por parte do ministério ou por entidade supervisionada (Martínez-Gallardo, 2010, pp. 120-121).

A prerrogativa de fazer as nomeações subministeriais possibilita ao ministro ter controle sobre posições de comando da burocracia que são chave para se definir questões cruciais sobre políticas públicas setoriais como mudanças normativas, alocação orçamentária e entrega física. Em outras palavras, o ministro ao escolher pessoas de sua confiança e/ou que estão subordinados hierarquicamente a ele, são capazes de implementar estratégias políticas ao passar comandos a seus nomeados no sentido de formular, transformar, esvaziar, extinguir políticas públicas, criando não apenas novos significados para programas e política públicas governamentais, mas para as próprias pastas sob sua gestão e temas relacionados. Considerando o poder dos ministros como atores centrais na formulação de políticas públicas e a amplitude de possibilidades abertas em sua ação de nomear boa parte dos cargos subministeriais, certamente ministros de distintos perfis podem executar estratégias distintas e influenciar de maneira singular áreas relacionadas à competência do ministério sob sua gestão e suas políticas públicas. Assim, nos propomos aqui a observar políticas públicas distintas ao longo de distintos governos e sob gestão de ministros de diversos perfis.

É digno de nota que a literatura sobre ministros em contextos presidencialistas multipartidários, os categorizam considerando sua origem. Em que pese todos os ministros no sistema supramencionado se constituírem como atores centrais na formulação de políticas públicas, sendo eles responsáveis em fazer boa parte das nomeações subministeriais, – mesmo que tais nomeações sejam permeadas por constrangimentos que muitas vezes diminuam sua margem de manobra, como a necessidade de alguma negociação com outros agentes, sejam eles parlamentares ou grupos de interesse, – há aqueles que são parlamentares nomeados a partir de um processo de barganha e construção de maioria no Congresso ou em negociações dentro do

partido do presidente; e também há aqueles de perfil mais técnico, escolhidos por sua capacidade técnica ou notório saber, muitas vezes designados como escolha da “cota pessoal” do presidente da república².

Os ministros políticos, portanto, podem, entre a pressão do presidente e do seu partido, ter suas estratégias e ações pautadas em uma lógica que visa equilibrar as prioridades governamentais do presidente e do próprio partido (e, implicitamente, de sua carreira). Contudo, os cálculos e comportamentos do ministro podem se modificar ao longo do tempo em função de seu perfil e conjuntura política, afetando, entre outras coisas as nomeações que tendem a ter grande impacto sobre os programas governamentais (Martínez-Gallardo, 2010).

O fato do presidente da república possuir a prerrogativa de nomeação e demissão de ministros e o sistema multipartidário brasileiro gerar acordos de coalizão informais e muito menos institucionalizados que aqueles observados nos sistemas parlamentaristas, não necessariamente envolvendo acordo prévio sobre a agenda de políticas públicas, somam-se às características institucionais do presidencialismo de coalizão que ampliam as possibilidades de divergência entre as preferências do presidente e dos seus ministros de partidos aliados sobre políticas.

O ministro com trajetória política própria tende a observar uma lógica de dupla chefia, em que se esforça, ao longo de seu mandato como ministro, em conciliar as prioridades e necessidades do presidente da república ao mesmo tempo que as do seu partido no Congresso. Pode-se supor que em momentos críticos tais dimensões são inconciliáveis. Essa realidade somada à estrutura organizacional à sua disposição no ministério, que muitas vezes inclui o poder de nomear e dirigir uma burocracia especializada e que acessa sistemas, dados e informações no tema de competência da pasta, possibilita a existência do governo ministerial, ou seja, o controle totalmente autônomo das políticas públicas da pasta e da tomada de decisões sobre elas por parte do ministro (Borges; Coêlho, 2015, p. 78, Borges, 2020, p. 9, Pereira *et al.*, 2017, p. 28; Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 7).

Nesse cenário há de se considerar a burocracia como peça-chave. Em regimes democráticos em que a complexidade governamental cada vez é maior, os políticos confiam

² Esse tipo de categorização serve ao propósito de construção de um arcabouço teórico e é bastante didática, todavia possui suas limitações. Ele é proveniente ou pelo menos está eivado de uma abordagem bastante abrangente sobre divisão da política e da técnica presente na literatura de burocracia e desempenho. Convergimos como autores como Albrecht (2021).

em burocratas para desempenhar o papel fundamental de implementar políticas públicas aprovadas mais abstratamente pelos legisladores (Clinton *et al.*, 2012, p. 1).

O imenso número de cargos comissionados e a possibilidade de nomeação da alta burocracia pública federal sem controles congressuais relevantes ganha destaque ao permitir a busca, por parte do presidente da república, por coesão e coerência de seu governo e, ao mesmo tempo, empoderá-lo em negociações visando construir coalizões no Congresso (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Borges; Coêlho, 2015; Borges, 2020).

Assim como Toral (2021a; 2021b), ampliamos a visão sobre nomeação entendendo que ela pode se desdobrar em uma estratégia utilizada tanto como para a prática do clientelismo, causando distorções como a má alocação dos recursos públicos e a diminuição dos resultados obtidos pelo esforço burocrático; quanto pode ser uma prática importante para fortalecer a *accountability* e a efetividade do corpo burocrático.

Quando o político ocupa organizações públicas e preza pela prestação do serviço público, ainda que utilitariamente, adotando um comportamento de priorizar resultados de políticas públicas – ao invés de benefícios localizados para grupos – para ganhos eleitorais futuros, a nomeação pode servir como importante mecanismo de governança, ao aumentar o acesso dos burocratas a recursos materiais e não materiais, facilitar o monitoramento dos políticos sobre tais burocratas, aprimorar mecanismos de sanção e recompensa, alinhar prioridades e incentivos e, finalmente, aumentar a confiança mútua (que, em teoria, diminui os custos de transação e aumenta a compliance).

Mas há um *trade-off* na utilização dos cargos, tendo em vista sua finitude. Dependendo da estratégia ou da necessidade de um momento na gestão da coalizão, o ponto ótimo do uso dos cargos como instrumento de negociação e barganha pode significar um prejuízo ao aprendizado institucional e à profissionalização da burocracia (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Borges; Coêlho, 2015; Borges, 2020; Abranches, 1988; Limongi, 1996; Rennó, 2006; Bertholini; Pereira, 2017; Batista, 2013; Martínez-Gallardo, 2010; Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015).

Nesse ponto é importante anotar que boa parte da literatura sobre políticos e burocratas na ciência política está ancorada nos pressupostos weberianos em que se destaca a desejável neutralidade destes últimos e em que na governança contemporânea concede papéis a ambos os grupos no *policymaking*. Os políticos teriam uma papel mais generalista e mais forte sob o ponto de vista democrático por terem um mandato eletivo que expressaria a vontade do povo,

baseando suas decisões na política; ao passo que os burocratas também cumpririam um papel importante no ciclo de políticas públicas e estariam ligados à democracia ao conferir performance às políticas públicas que são uma resposta às demandas da sociedade (Peters, 2013; Jones, 2010). Nesse sentido, especialmente a literatura estadunidense possui um extenso conjunto de estudos que tratam da burocracia contrapondo burocratas profissionais de carreira e aqueles indicados por políticos, em que o ponto de partida epistemológico valora positivamente a neutralidade burocrática dos profissionais de carreira por estarem de alguma forma autônomos a um político e se guiarem pelo mérito. Esse ponto de vista, contudo, pode ocultar algumas reflexões importantes sobre a interdependência desses agentes na construção de arranjos possíveis que podem servir para canalizar demandas da sociedade pelo político e incentivar o burocrata a ser responsivo por meio da implementação de políticas públicas, sugerindo que o insulamento absoluto da burocracia é tão pouco desejável quanto a politização excessiva. (Peters, 2013; Toral, 2021b).

1.1. OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

A análise aqui proposta se ocupará da observação de políticas públicas do Governo Federal. A partir das prioridades governamentais da Presidência da República, analisaremos as estratégias e ações dos ministros sobre as políticas públicas de suas pastas que envolvem sobretudo a nomeação de gestores, a interação do ministro com a Presidência da República e o Congresso, além de outras instituições, bem como suas ações para emplacar sua agenda prioritária, o perfil e a perspectiva da burocracia da pasta e o desempenho das políticas públicas. Esse esforço empírico, consistirá em um esforço teórico de categorização de tipos de ministros baseado em trajetória político e/ou acadêmica, filiação partidária e inserção burocrática, relacionado essas características com sua inserção partidária, expertise com a pasta ocupada e alinhamento com o presidente da república. Acreditamos que dessa forma poderemos observar e sistematizar possíveis estratégias de diferentes perfis de ministros e impactos possíveis desses ministros por meio de suas estratégias sobre políticas públicas de distintas áreas ao longo do tempo e de governos.

Nesse sentido, a pesquisa faz um recorte temporal que vai do governo Dilma 1, iniciado em 01 de janeiro de 2011, até a metade do governo Bolsonaro, mais precisamente alcançando o dia 31 dezembro de 2020. Foi escolhida a política pública do Programa Cisternas, executada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para enriquecermos o trabalho e explorarmos novas perspectivas envolvendo relações entre burocratas e políticos, possibilitando a observação de um número maior de ministros de diferentes perfis, também escolhemos observar os ministros do Ministério da Integração Nacional do período, focando a política pública daquele ministério que instalava Cisternas de polietileno e compunha o Programa Água para Todos, iniciativa criada durante o governo Dilma para acelerar a entrega de cisternas e cumprir a meta estabelecida entre governo e sociedade civil de entrega de um milhão de cisternas.

Visando direcionar o olhar analítico, a presente pesquisa se enquadra no Tema Instituições e Políticas Públicas. O objeto da pesquisa está definido como *Ministros, nomeações subministeriais e repercussões sobre políticas públicas*. Definimos seus objetivos geral e específicos abaixo:

Objetivo geral:

- Compreender as estratégias e ações de distintos tipos de ministros, a partir de suas afinidades e divergências ideológicas em relação ao presidente da república, observando a perspectiva da burocracia subministerial nomeada por esses ministros como componente central dessas estratégias, e analisando os impactos desses elementos sobre as políticas públicas de cisternas de placa e de polietileno.

Objetivos específicos:

- Contribuir para compreensão do processo de nomeação de gestores da alta e média hierarquia responsáveis por importantes políticas públicas e programas governamentais;
- Contribuir para o debate sobre desempenho para além de uma perspectiva dual, explorando possibilidades e limites entre a dicotomia da burocracia de carreira profissional e o burocrata indicado político;
- Contribuir para o debate sobre relações e arranjos entre políticos e burocratas, jogando luz sobre os papéis de cada um dos agentes dessa relação, analisando criticamente associações entre estes arranjos e eventuais práticas patrimonialistas ou mecanismos de governança possível para *accountability* da burocracia e efetividade de políticas públicas.

A partir do objeto, desenvolvemos a questão que servirá de referência e dará norte à pesquisa. Considerando o sistema presidencialista brasileiro, o poder de nomeação dos

ministros em suas pastas, os recursos à sua disposição – como uma burocracia especializada, sistemas de informações, acesso a redes de especialistas, entre outros que possibilitam ao titular da pasta uma privilegiada posição em termos de uma visão sobre um tema e o grau da intervenção de políticas públicas mais atualizado – chegamos à seguinte questão: em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?

Com base na discussão realizada até aqui e para apoiar sua operacionalização da pesquisa, foram elaboradas três hipóteses definidas a partir de sua questão principal para serem testadas ao longo da pesquisa. A primeira diz respeito aos ministros de perfil técnico, que detêm uma trajetória profissional marcada na formulação e gestão de políticas públicas geralmente combinada com uma trajetória acadêmica, sem uma carreira política relevante e que provavelmente nunca ocuparam cargo eletivo. Além de uma trajetória com essas características, esses ministros são quadros alinhados à Presidência da República. Acreditamos que ministros com esse perfil, geralmente nomeados dentro da cota pessoal do presidente em pastas que envolvem políticas públicas de sua prioridade e onde buscará controlá-las para manter resultados e suas preferências, têm poucas chances de divergir das preferências do presidente ou criar um conflito. Ao se orientar geralmente por critérios técnicos para fazer nomeações subministeriais e estabelecer diretrizes baseadas na ciência e perseguir resultados para implementar políticas públicas, eles teriam uma gestão marcada por um melhor desempenho das políticas públicas. Portanto, a primeira hipótese seria formulada dessa maneira:

H1: Ministros de perfil técnico alinhados ao presidente terão maior probabilidade de adotar uma estratégia de recrutamento de burocratas experientes e qualificados e de obter melhores desempenhos nas políticas públicas; diversamente, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, esses ministros se afastarão de uma estratégia de nomeações meritocrática e terão pior desempenho nas políticas públicas.

Essa primeira hipótese está focada na atuação de ministros de perfil técnico. Nela analisamos duas possibilidades: aqueles ministros de perfil técnico quando alinhados ao presidente terão maior probabilidade de adotar, de forma bem-sucedida, uma estratégia de nomeações meritocrática, recrutando burocratas experientes e técnicos qualificados, orientando mais coerentemente e conseguindo melhores desempenhos nas políticas públicas; por outro lado, esses mesmos tipos de ministro, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, terão maior dificuldade para proteger a burocracia e as políticas públicas de pressões

político-partidárias, tendendo a ser menos bem-sucedidos na implantação de uma estratégia de nomeações meritocrática e, portanto, tendo pior desempenho nas políticas públicas.

Reforçamos que o termo ministro técnico ou apartidário é utilizado ao longo da presente pesquisa para se referir a um conjunto de ministros que vai desde aqueles sem carreira político-partidária prévia, mas também de quadros alinhados à Presidência da República, geralmente nomeados dentro da cota pessoal de nomeações do presidente que podem ser filiados a partidos mas não tiveram uma carreira eleitoral.

A outra hipótese baseada nas pergunta da pesquisa, revisão de literatura e argumentações aqui apresentadas diz respeito a ministros congressistas que podem, em algum momento do mandato, serem incentivados a não observar mais as prioridades do presidente e passar a seguir os interesses do partido ou grupo intrapartidário no Congresso a que pertence visando benefícios eleitorais futuros. Formulamos essa segunda hipótese com a redação abaixo:

H2: Ministros de perfil político têm maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, tendência que será maior à medida da distância entre as preferências do ministro e seu partido das do presidente por outro lado, tais ministro, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para a implementação efetiva da política pública.

Nessa segunda hipótese jogamos luz nos ministros de perfil político. Para tais ministros averiguamos se há maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, levando em consideração que essa tendência será tanto maior quanto maior for a distância entre as preferências do ministro e seu partido e as preferências do presidente, não necessariamente equilibrando o atendimento de demandas político-partidárias com a busca da implementação efetiva da política pública. De outra forma, os mesmos ministros de perfil político, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para equilibrar o atendimento de demandas político-partidárias com a busca da implementação efetiva da política pública, seguindo as prioridades da agenda presidencial

Ainda desenvolvemos uma terceira hipótese, igualmente baseada nas pergunta da pesquisa, revisão de literatura e argumentações apresentadas nesse trabalho. Nesse caso, tratamos sobre a priorização das políticas públicas e das estratégias e mecanismos desenvolvidos pela Presidência da República para monitorar e controlar ministros ideologicamente distantes:

H3: Quanto mais prioritária for a política pública para a Presidência da República, tanto maior a chance de o centro presidencial criar e colocar em operação mecanismos de monitoramento de ministros políticos ideologicamente distantes, buscando reduzir perdas de delegação.

O presente estudo pretende trazer duas contribuições: uma de natureza teórica e outra de natureza empírica. A primeira seria realizar um debate teórico a partir da literatura sobre ministros, nomeações e desempenho de políticas públicas desde uma perspectiva da formação de gabinetes no presidencialismo de coalizão brasileiro utilizando como enquadramento o caso da política pública de cisternas de placas e cisternas de polietileno. Acreditamos que a literatura em ciência política desenvolveu um extenso e robusto corpo que dá conta dos diversos temas afetos a esse trabalho, quais sejam: formação de gabinete, gerenciamento da coalizão, burocracia, politização da burocracia e desempenho de políticas públicas.

A segunda contribuição seria de natureza empírica, ao analisar os perfis de ministros e suas ações sobre as políticas públicas ao longo do tempo, a partir de uma perspectiva da burocracia federal ao longo de diversos governos.

Dessa forma, a pesquisa justifica-se também por entendemos que poderia servir à comunidade acadêmica, mas também a gestores e burocratas que lidam com políticas públicas ao antever movimentos e até compreender de maneira mais apropriada seu entorno organizacional para movimentos táticos na formação de coalizões internas e na tomada de ações visando o melhor desempenho das políticas sob sua responsabilidade. Ainda sob um ponto de vista pragmático, poderia apoiar gestores públicos e formuladores de políticas públicas em suas atividades cotidianas a enfrentar os desafios derivados do processo de rotatividade de equipes e gestores mitigando impactos de eventuais preferências que poderiam minar a institucionalização e jogar contra o bom desempenho de políticas públicas.

Alguns dilemas derivados são trazidos à baila: profissionalização e meritocracia na burocracia; o desafio de institucionalização de políticas públicas frente às estratégias de ministros; desempenho de políticas públicas e nomeações particularistas³; políticos e burocratas nos distintos arranjos para a produção de políticas públicas.

³ Kellam (2015) identifica alternativas para partidos programáticos imersos em um contexto adverso (com muitos partidos distantes ideologicamente e outros tantos clientelistas) aprovarem seus projetos programáticos e implementarem políticas coerentes e coesas. A autora identifica os partidos particularistas que trocariam apoio nas proposições legislativas por benesses lícitas a suas bases e poderiam dar flexibilidade para uma coligação manter sua essência ideológica em alguma medida e pontualmente utilizar o apoio dos mesmos em proposições que necessitam quórum qualificado.

Dessa forma, acreditamos que o presente encadeamento lógico do trabalho justifica esta pesquisa ao buscar aprofundar a compreensão de como diferentes perfis de ministros podem levar a estratégias e ações distintas ministeriais, que nem sempre levam em conta as prioridades do presidente da república, pela utilização de recursos ministeriais (expertise burocrática setorial, sistemas de gestão de políticas públicas e adequação/construção de estruturas organizacionais especializadas), nomeações subministeriais que podem gerar rotatividade de cargos e, em última instância podem impactar as políticas públicas federais.

1.2. ORGANIZAÇÃO DA TESE

A presente tese está dividida basicamente em sete capítulos. Nesta primeira, a Introdução, desenvolve-se o que seriam os principais aspectos do trabalho, apresentando sua essência, suas principais ideias e dando pistas sobre as inquietações do autor que o levaram a desenhar um esboço de projeto.

Na segunda seção delineamos o Referencial Teórico do trabalho, com o objetivo de abordar, esclarecer e traçar contornos sobre os conceitos trabalhados na tese. Conceitos de distintos autores são apresentados, postos dialogicamente, e mesmo por vezes sistematizados, expostas suas diferenças e identificados caminhos conceituais adotados na presente pesquisa. Dessa maneira o autor busca emprestar maior transparência, precisão e segurança ao presente trabalho.

O terceiro capítulo trata da metodologia e seleção de casos utilizada na elaboração do trabalho. Aqui, exploraremos como se processa o desenho da pesquisa, a partir da questão principal – *Em que Medida diferente perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?* –, e das suas três hipóteses desenvolvidas a partir da questão para serem testadas, quais sejam: *H1: Ministros de perfil técnico alinhados ao presidente terão maior probabilidade de adotar uma estratégia de recrutamento de burocratas experientes e qualificados e de obter melhores desempenhos nas políticas públicas; diversamente, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, esses ministros se afastarão de uma estratégia de nomeações meritocrática e terão pior desempenho nas políticas públicas; H2: Ministros de perfil político têm maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, tendência que será maior à medida da distância entre as preferências do ministro e seu partido das do presidente por outro lado, tais ministro, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para a implementação efetiva da política pública; e H3: Quanto mais prioritária for a política pública para a Presidência da República, tanto maior a chance de o centro*

presidencial criar e colocar em operação mecanismos de monitoramento de ministros políticos ideologicamente distantes, buscando reduzir perdas de delegação. O quarto capítulo apresenta um histórico da política pública de cisternas, a importância da sociedade civil em sua concepção e as relações entre governo e movimentos sociais que aproximaram a Ação do Semiárido do Brasil (ASA) do Estado. Na seção discutiremos também sobre a entrada das cisternas de polietileno e todas as implicações e clivagens derivadas desse processo. Delinearemos os cenários políticos e econômicos da época, contextualizando o significado do programa para o Nordeste e para os diferentes grupos políticos contidos ali, bem como essa repercussão sobre a competição partidária nacionalmente.

No quinto capítulo, inicia-se uma análise sobre a eventual prioridade de cada um dos presidentes abarcados no recorte temporal da presente pesquisa, bem como sua preferência na produção da política pública. Nessa seção, inicia-se a análise dos dados sobre dotação orçamentária, execução orçamentária e execução física das duas políticas públicas de cisternas ao longo do tempo.

No sexto capítulo, desenvolvemos a análise dos dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas, cotejando com dados e informações obtidas na pesquisa documental, como relatórios de gestão, Instruções e documentos. Procederemos a uma análise dos dados empíricos nessa seção, com o intuito de dar suporte à perspectiva teórica desenvolvida no trabalho.

Por fim, apresentamos as conclusões da pesquisa, apontando perspectivas, tendências e movimentos. As conclusões do trabalho são construídas a partir de análises que gerarão subsídios para a sugestão de pesquisas futuras em temas que eventualmente foram abordados ao longo desta pesquisa, mas não foram suficientemente aprofundados por conta de seu escopo e por falta de espaço e tempo.

CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA E HIPÓTESES

Nesta seção do trabalho será apresentada uma revisão de literatura concentrada em conceitos centrais e alguns conceitos correlatos relacionados ao tema do presente trabalho.

Os principais conceitos e abordagens referentes ao tema dessa Tese foram tratados buscando compreender o estado da arte da literatura sobre perfis de ministros, estratégias de nomeação, burocracia, cargos, desempenho, entre outros que compreendemos que enriqueceria e contribuiria em fornecer um norte para o estudo proposto. Buscou-se mesclar estudos acadêmicos atualizados com estudos que de alguma forma contribuíram com o debate sobre o tema, direta ou indiretamente, independentemente do ano de publicação. Igualmente, há farta literatura estrangeira sem deixar de levar em consideração obras nacionais, visto que aspectos peculiares de nosso presidencialismo de coalizão emoldurariam questões relacionadas às relações entre presidentes da república e ministros, diferentemente de regimes parlamentaristas e mesmo presidencialistas bipartidários.

2.1.O PRESIDENTE E SUAS ESTRATÉGIAS

No presidencialismo de coalizão brasileiro o jogo é centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo. O debate sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão centra-se sobre os termos em que se dá a negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo e se os parâmetros da negociação variam ou são constantes, constrictos institucionalmente, ao longo das administrações (Rennó, 2006, p. 260).

As características do presidencialismo de coalizão brasileiro são muitas, dentre as quais: o presidente possuir à disposição um alto número de cargos na alta Administração Pública Federal a serem nomeados por ele sem grandes mecanismos de controles e validação por parte do Congresso; um sistema eleitoral cujo desenho incentiva estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares com o cargo sendo utilizado para alocação de recursos e distribuição de serviços para as bases eleitorais; coalizões que podem ser formada de modo informal, sem um acordo prévio obrigatório sobre a agenda de políticas públicas, no contexto de um sistema partidário extremamente fragmentado; a responsabilização primordial do presidente pelo desempenho do governo, diversamente dos congressistas. Esse desenho

institucional aumenta as chances de divergências entre “as preferências do presidente e seu partido, de um lado, e as preferências de políticas dos partidos aliados, do outro”⁴.

Lopez e Praça (2015) ainda reforçam as características do nosso sistema eleitoral cujas regras incentivam estratégias localistas e distributivas dos parlamentares, fazendo do cargo um importante recurso para alocação de recursos para as bases eleitorais, já que a alocação se dá pelo Poder Executivo e de forma discricionária, sendo, portanto, o cargo condição para autorizar a entrega de serviços à base (p. 109).

Batista e Lopez (2021), além de afirmar que em governos de coalizão a heterogeneidade é quase a norma, pontuam que os ministérios são estruturas distintas responsáveis por decisões de políticas públicas e distribuição de recursos. Além das políticas públicas de cada ministério focar em públicos-alvo específicos, o desenho dessas políticas públicas influencia de maneira diversa o processo de tomada de decisões, a popularidade governamental e as chances eleitorais de cada partido.

Há todo um campo a ser aprofundado que se desdobra a partir da montagem do gabinete de governo envolvendo controle e coordenação. A saliência das pastas, definida pelo tamanho de seus orçamentos e pelo desenho de suas políticas públicas – que podem ser mais ou menos atrativas para a execução de transferências voluntárias e emendas parlamentares para estados e municípios⁵ –, também é definida pela quantidade de seus cargos e pelo maior ou menor espaço para nomeações políticas⁶ (Lopez; Praça, 2015).

Tendo o objetivo de propor um conjunto de hipóteses relacionadas às estratégias de formulação de políticas e padrão de formação de gabinetes de governo, Amorim Neto (2006) realizou uma análise comparativa entre sistemas presidencialistas argumentando que as Constituições Presidenciais oferecem aos chefes do Poder Executivo duas estratégias básicas, quais sejam: perseguir seus objetivos políticos por meio de estatutos ou por meio de

⁴ Como característica dos sistemas presidencialistas puros, com raras exceções, o presidente possui a prerrogativa de nomear e demitir ministros a qualquer tempo o que, combinada com outras como o vasto número de cargos passíveis de serem nomeados pelo governo sem controles congressuais relevantes (e passíveis, portanto, de serem utilizados como barganha nas negociações intra e interpartidárias), de escalões altos a baixos, tornam o nosso presidencialismo de coalizão um sistema peculiar, complexo e interessante.

⁵ Certamente políticas públicas que podem ser executadas por convênio tendem a ser mais cobiçadas por políticos do que aquelas por instrumentos fundo a fundo. Isso porque as primeiras permitiriam uma ingerência maior em sua execução por meio de servidores com cargos sob seu controle fora de Brasília do que as segundas. De toda a forma, esse é um aspecto que merece pesquisas que joguem luz sobre o tema.

⁶ Segundo Lopez e Praça (2015), há duas importantes clivagens que norteiam a nomeação dos cargos, quais sejam: “a primeira diz respeito à relação entre o domínio técnico das atribuições do cargo versus a proximidade político-partidária do responsável pela nomeação, isto é, a relação entre técnica e política. A segunda clivagem remete à origem dos nomeados: servidores da carreira do serviço público ou não” (p. 111).

prerrogativas executivas. A primeira opção significaria submeter suas proposições políticas ao processo legislativo, transmitindo aos parlamentares sua disposição de escutar seus interesses e negociar, aumentando a probabilidade de nomeação de um gabinete majoritário, com ministros partidários e alocação de pastas de forma mais proporcional. Já a segunda opção envolveria utilizar os poderes concedidos pela Constituição como prerrogativas executivas unilaterais, tais como decretos e ordens executivas sugerindo um gabinete minoritário, com menos ministros partidários e pastas alocadas de maneira menos proporcional (Amorim Neto, 2006, pp. 416-417)⁷.

Observando a pesquisa desenvolvida por Batista, conclui-se que frente às duas opções distintas que o presidente da república tem à disposição para a formulação de iniciativas legislativas do Poder Executivo – delegar as decisões para um ministro ou centralizar as decisões na Presidência da República –, quanto maior a distância de preferências entre o Presidente e o ministro, maior a probabilidade daquele não delegar, optando pela centralização; igualmente, quanto maior o número de ministros envolvidos na matéria, aumenta a probabilidade de centralização. Outro achado interessante de seu trabalho consiste na associação positiva entre o aumento de pessoal da Casa Civil e o aumento da centralização. Ainda, os resultados mostram que matérias administrativas apresentam maior probabilidade de centralização, “o que supõe baixa confiabilidade e relevância das informações dos Ministérios quando reorganizações governamentais estão em discussão”. Finalmente, matérias políticas apresentam maior probabilidade de centralização (2013, p. 467)⁸.

Dessa forma, do ponto de vista das políticas públicas, importa compreender que governos em sistemas presidenciais multipartidários necessitam formar coalizões objetivando alcançar maiorias para que se passem projetos do interesse do Executivo (Amorim Neto, 2006), sendo, portanto, essenciais para governos definir suas estratégias.

⁷ A utilização dessas prerrogativas executivas envolveria custos que são levados em consideração quando da opção dessa estratégia pelo presidente da república. Custos especialmente relacionados à legitimidade, uma vez que são vistas como instrumentos excepcionais e com finalidade específica. Sua utilização pode levantar dúvidas relacionadas aos limites de autoridade legal (Amorim Neto, 2006, p. 420). Dentro do *modus operandi* do presidencialismo de coalizão brasileiro e da formação de coalizões multipartidárias que condicionam a escolha de ministros para as diversas pastas ministeriais, desponta a importância de estudos e pesquisas sobre a compreensão de como ministros de distintos perfis e preferências diversas das do Presidente da República podem impactar o desempenho de políticas públicas.

⁸ A autora em seu trabalho aborda matérias legislativas com base em uma ideia geral de que o Presidencialismo de Coalizão brasileiro tem um Poder Executivo que erve como arena de articulação de interesses e de tomada de decisões anterior ao processo legislativo. Nesse ínterim, a autora categoriza áreas das matérias, conforme o tema da proposição a ser aprovada: administrativa, política e social.

De toda forma, é importante fazer aqui uma ressalva de que nem sempre a perspectiva presidencial se pauta na estratégia de construir maiorias no Congresso. Em sistemas presidencialistas multipartidários muitas vezes vitórias eleitorais não significam o alcance da maioria dos assentos no Congresso para a coligação eleitoral vencedora, realidade do sistema brasileiro.

Nesse sentido, Bertholini e Pereira (2017) afirmam que presidentes em sistemas multipartidários com grande fragmentação partidária no Legislativo, como no caso brasileiro, precisam tomar decisões em três pontos fundamentais se quiserem governar por meio de um governo majoritário, sob o ponto de vista de montagem de uma coalizão de partidos: 1) quantos partidos farão parte da coalizão?; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente?; 3) qual a quantidade de poder e recursos serão compartilhados?

A fragmentação partidária e a diferença ideológica entre os partidos da coalizão podem ser fatores que agregam desafios adicionais à formação dessas coalizões e à implementação de estratégias governamentais.

Há muitos estudos que desenvolvem categorizações de ministérios visando compreender os valores de cada tipo e o peso de cada um nas negociações do presidente com os partidos do Congresso visando a formação de uma coalizão. Além da saliência de cada pasta no conjunto do portfólio, há um esforço teórico de se desenvolver mecanismos preditores para a escolha que os presidentes farão em relação a cada pasta e o perfil de ministro a ser nomeado nela: político ou parlamentar da coalizão, burocrata de carreira orientado por resultados e amigo do presidente. Nesse sentido:

Different criteria explain the differences between governmental agencies. For North America, Lewis (2008) considers the centrality of agencies in the president's agenda and the ideological positioning of the bureaucracy linked to them (LEWIS, 2008). Escobar-Lemon and Taylor-Robinson (2005) use a prestige scale to rank ministries in Latin America. For Brazil, Abranches (1988) differentiates between coordination ministries and clientele ministries. More recent works further refine the classification with typologies that combine criteria such as budget, the number of appointment positions, nature of policies, and others (BATISTA, 2017; MAUERBERG JR, 2016). Palotti and Cavalcanti (2018) present a classification by groups of ministries based on these same indicators (BATISTA; LOPEZ, 2021, p. 8).

Batista e Lopez (2021) propõem uma tipologia que combina duas dimensões: relevância dos ministérios na formulação de políticas públicas e o volume de recursos orçamentários. A partir da combinação entre essas duas dimensões foram criados quatro grupos ministeriais

específicos: ministérios de coordenação (núcleo de projetos do governo, esse ministérios criam regras) de redistribuição (controlam as políticas públicas locais e são importantes para a formulação de políticas e para a alocação de gastos, como as políticas sociais e de renda, geralmente criando clivagens ideológicas entre partidos), de distribuição (ministérios que têm como alvo uma clientela ou grupos de interesse específicos e ainda que sejam marginais sob o ponto de vista da elaboração de políticas públicas, distribuem orçamentos maiores e discricionários, geralmente obras para estados e municípios com um impacto geográfico mais concentrado, tornando-os mais visíveis para os eleitores) e, finalmente, de regulamentação (responsáveis pela formulação de regras que podem colocar grupos de interesse uns contra os outros e são valorizados por seu relacionamento com grupos de interesse econômico).

Amorim Neto condiciona a formação do gabinete governamental à opção de estratégia de políticas públicas escolhida pelo presidente da república, influenciando o perfil de nomeação governamental. No caso de uma estratégia baseada em estatutos, o presidente deve utilizar as nomeações ministeriais para formar um gabinete majoritário buscando quadros com perfil político-partidário e distribuindo as pastas de forma proporcional ao apoio legislativo; caso a opção seja por uma estratégia baseada em prerrogativas executivas, é de se esperar que o gabinete seja formado a partir de indicações de tecnocratas e aliados leais ao presidente sem filiação, em bases não proporcionais, agregando expertise técnica ou fortalecendo ligações com grupos de interesses que apoiam o governo (2006, p. 423).

Sobre presidentes que buscam formar um governo majoritário, podemos dizer que o chefe do Poder Executivo no nosso sistema enfrenta um dilema ao montar seu gabinete para garantir apoio a suas proposições no Congresso de um lado – tendo portanto que negociar espaço em seu gabinete para que partidos integrem sua coalizão – e, por outro lado, manter o controle sobre as políticas públicas, especialmente aquelas prioritárias, para que mantenha a coerências e coesão governamental e possa perseguir seus objetivos, buscando desempenho mas sobretudo garantindo suas preferências (Geddes, 1996).

A literatura sobre delegação e controle toma lugar como modelo de análise teórico de possíveis estratégias que podem ser implementadas pelo chefe do Poder Executivo brasileiro quando da formação de seus gabinetes ministeriais. O presidente se equilibraria, por um lado, ao formar suas coalizões, em distribuir poder com o Congresso permitindo diálogo e negociação com o Poder Legislativo para aprovar seus projetos. E por outro lado, buscaria manter, para além do desempenho, a coerência e coesão de suas políticas públicas, sobretudo em grandes coalizões em que há grandes diferenças ideológicas entre o partido do presidente e partidos

aliados, evitando o risco de *policy drift* (Amorim Neto, 2006; Borges, 2020; Martínez-Gallardo, 2010; Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015; Peters; Pierre, 2004).

Essa realidade possibilitaria a existência do governo ministerial, ou seja, o controle totalmente autônomo das políticas públicas da pasta e da tomada de decisões sobre elas por parte do ministro (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Borges; Coêlho, 2015, p. 78, Borges, 2020, pp. 9-11, Pereira *et al*, 2017, p. 28; Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 2).

Martínez-Gallardo e Schleiter também mencionam a importância da questão legislativa para as escolhas na formação do gabinete, mas ressaltam o que consideram uma possível omissão por parte da literatura: a perda do controle do Principal sobre o Agente (*agency loss*). Para as autoras, tão importante quanto a construção de apoio legislativo para suas proposições é o risco percebido pelo presidente de que o ministro, por incentivos políticos, passe a perseguir objetivos distintos dos estabelecidos pelo presidente, o que se constitui em um *trade-off* entre apoio legislativo e riscos de perda de controle (2015, p. 2).

Um dos objetivos do presente trabalho é observar o desempenho de políticas públicas à luz das relações entre presidentes e ministros ao longo do tempo, enquadrados em uma lógica de Agente-Principal em que há uma tensão por possível perda de controle por parte do presidente. Dessa forma, recorreremos à literatura da relação entre políticos e burocratas, enfocada na governança contemporânea na gestão pública.

A partir desse ponto, é necessário fazer uma nota: o arcabouço teórico desenvolvido ao longo dos últimos anos na ciência política para contextualizar esse tipo de relação advém da teoria da agência, importada das ciências econômicas e difundida em várias ciências sociais. Segundo essa abordagem, a interação entre um principal e um agente seria estabelecida a partir de um contrato – como um contrato de trabalho entre um empregador e um empregado – com cláusulas explícitas, em que o primeiro delegaria funções a serem desempenhadas pelo segundo e, em contrapartida, ofereceria recompensas para o segundo (Ross, 1973).

O problema canônico da agência pressupõe uma visão de que o principal – nesse caso, o presidente da república – e o agente – no caso da pesquisa em tela, o ministro – agiriam para maximizar seus ganhos (Ross, 1973; Carpenter; Krause, 2015). Colocado de maneira simples, o presidente nomearia um ministro político a partir de negociações no Congresso e, tendo sua aceitação, este trabalharia em seu gabinete para cumprir suas diretrizes (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015; Palotti, 2017). Por um lado, o presidente ganharia por ter um agente apoiando-o na implementação de políticas de seu governo conforme suas diretrizes; e por outro lado, o

ministro teria um conjunto de benefícios que possibilitaria catapultar sua carreira política para um nível acima.

Mas essa visão teórica encerraria duas questões: esses benefícios seriam contratualizados e com cláusulas explícitas, de forma que o agente teria acesso a suas regras ex-ante; e havendo a possibilidade de que perfis menos adequados ao cargo sejam selecionados – seleção adversa – e informações assimétricas imponham custos ao principal – risco moral – fica claro que essa relação é colocada pela teoria de uma forma em que o principal teria uma posição de primazia, em que suas ações são pensadas de forma *top-down*, sempre no sentido de como fazer com que o agente age conforme suas diretrizes (Ross, 1973; Carpenter; Krause, 2015; Palotti, 2017).

Para isso, Carpenter e Krause (2015) desenvolvem um aperfeiçoamento dessa perspectiva a partir de uma lógica de autoridade transacional. A partir dessa perspectiva, os autores remodelam a questão da autoridade e da legitimidade desenhados pela teoria. Mais do que induzir ao agente um comportamento visando que ele cumpra diretrizes utilizando poderes formais, o que geraria uma cooperação benéfica para ambos (Moe, 2005; Ross, 1973), os autores desenvolvem uma abordagem em que poderes informais e cláusulas implícitas são levadas em conta nessa interação, levando a uma realidade em que principal e agente interagem a partir de barganha e trocas, o que por sua vez geraria um acordo dinâmico que, de um lado, o principal reconheceria seus limites de conhecimento da política burocrática, bem como sua importância. Por outro lado, o ministro nomeado utilizaria o ministério sob sua gestão (organização), incluindo aí sua estrutura burocrática, corpo de especialistas e sistemas gerenciais para gerar informações e resultados que beneficiem o principal, compreendendo que as demandas advindas do principal podem mudar ao longo do tempo por circunstâncias políticas da coalizão (Carpenter; Krause, 2015).

Dessa forma, o conceito de autoridade transacional estaria baseado em uma autoridade que compreenderia tanto aspectos formais como informais, conjugando ambiente institucional e organizacional. Isso sugeriria que a autoridade seria iniciada a partir de um poder formal, mas que dependeria de ser moldada com o tempo por outros tipos de legitimidade (Carpenter; Krause, 2015). Nas palavras dos autores, autoridade transacional seria:

In short, transactional authority rests on the premise of bargaining and mutual exchange that reflects a partnership—albeit sometimes a contested one—between principal and agent. “That is, the principal and agent share responsibility for setting the terms of their informal arrangements, and possibly even their formal ones in many circumstances.” Some of these arrangements may be contractual in nature, whereas many others occur

outside the purview of such explicit contracts. Transactional authority differs markedly from the canonical view of principal authority that treats political principals as ultimately being decisive in the course of action pursued by bureaucratic agents (p. 8).

Batista e Lopez (2021) alegam que presidentes que compartilham poder com partidos da coalizão se deparam com demandas para controlar as políticas públicas e para a prática da patronagem, dentro do seu próprio partido ou entre partidos da coalizão. Segundo os pesquisadores, existem três perfis de candidatos distintos para preencher as vagas dos altos cargos da Administração Pública: servidores públicos de carreiras ou burocratas profissionais, que são capazes de desenvolver capacidade burocrática e responsiva; membros do partido do presidente, que cumprem geralmente o papel de alinhar e monitorar políticas públicas além de poderem receber cargos como premiação por apoio; e membros de partidos da coalizão, que são nomeados para aumentar a influência desses partidos na produção de políticas públicas e recompensar suporte político.

O dilema enfrentado pelo presidente diz respeito especialmente à delegação de pastas ministeriais a políticos de partidos do Congresso que não o seu. Borges e Coêlho (2015, p. 77) salientam que “a formação de gabinetes presidenciais multipartidários cria problemas de delegação e controle ainda mais agudos que aqueles observados pela literatura norte-americana” quando tratamos sobre o conflito entre o presidente e o Congresso pelo controle da burocracia. Dessa forma, a garantia da coordenação e controle dos ministérios e setores de política é primordial quando pensamos nas estratégias de nomeação dos presidentes brasileiros (Borges; Coêlho, 2015).

Para sanar esses problemas, os presidentes em contextos multipartidários geralmente lançam mão de estratégias de nomeação. Borges (2020, p. 8-9) trata sobre o controle centralizado da ação ministerial por parte do presidente da república no caso brasileiro, argumentando que o mecanismo pode envolver não apenas “a nomeação de secretários-executivos não alinhados ao ministro, mas também, e principalmente, a nomeação para cargos de segundo e terceiro escalão”. O autor ressalta a quantidade extremamente elevada de cargos passíveis de indicação política no Brasil, distintamente das tradicionais democracias parlamentaristas, gerando uma disputa político-partidária pelo controle das políticas públicas que vai até aos escalões inferiores (Borges, 2020, pp. 8-9).

A partir da literatura sobre delegação em governos de coalizão parlamentarista (Thies, 2001), Borges e Coêlho (2015) desenvolvem a hipótese de que a formação de “coalizões multipartidárias fragmentadas e ideologicamente heterogêneas produz custos de delegação, que

ampliam os incentivos para a partidarização da burocracia”. Dito de outra forma os autores sustentam que quanto maior o número de partidos integrantes da base governamental, maiores serão as dificuldades geradas para o Chefe do Poder Executivo na coordenação de políticas públicas e na acomodação de interesses. Adicionalmente, os autores afirmam que quanto maior a distância ideológica entre o presidente da república e os partidos de sua base, aquele terá incentivos para fazer nomeações em ministérios chefiados por partidos aliados, com o objetivo de controlar e monitorar as preferências e interesses dos ministros⁹ (Borges; Coêlho, 2015, p. 93).

Borges (2020) ainda categoriza três padrões gerais relacionados à estratégia de nomeação de secretários-executivos pelo presidente da república no Brasil. O que denomina como “controle ministerial verticalizado, corresponde aos casos em que um ministro político (ou o seu partido) nomeou um secretário-executivo da sua escolha, sendo este, geralmente, um copartidário”. O segundo padrão, denominado controle compartilhado, “corresponde aos casos em que o ministro dividiu espaço com um secretário-executivo não alinhado”. Finalmente o terceiro padrão diz respeito a “aos casos em que um ministro não filiado a nenhum partido e/ou de perfil técnico nomeou um secretário-executivo da sua escolha, sendo este, também, de perfil técnico”, ao que chama controle burocrático verticalizado (Borges, 2020, p. 17; Pereira *et al.*, 2017).

Borges ressalta que as evidências em seu trabalho indicaram que o “gerenciamento da coalizão de governo impõe constrangimentos bastante claros a estratégias de politização da burocracia. Segundo ele, mesmo sem verticalização das nomeações, nos ministérios estudados, os partidos políticos que os controlavam à época mantiveram o controle sobre os cargos estratégicos (2020, p. 31).

A nomeação de ministros leais e sem filiação partidária, uma das alternativas para Presidentes da República no Brasil, possibilitaria coesão e coerência entre as ações do ministério e a agenda presidencial, além de possibilitar a busca pelo bom desempenho dos programas governamentais e das políticas públicas. Isso porque geralmente esses perfis tendem a não vislumbrar uma carreira político-eleitoral própria e, ao mesmo tempo, os custos de demitilo para o presidente são mais baixos que um ministro partidário, pois a demissão daquele não

⁹ Naquele estudo, Borges e Coêlho (2015) explicitam que o argumento que se quer comprovar é “que ministros mais distantes do presidente, seja em razão da sua trajetória política ou filiação partidária ou ambas, devem ensejar maior necessidade de monitoramento pelo presidente da República, via nomeações partidárias, sendo o oposto também verdadeiro” (p. 98).

se traduz em perda do apoio legislativo (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 7; Borges, 2020, p. 11).

Mas a nomeação de ministros não partidários, segundo Martínez-Gallardo e Schleiter, ocorreria em condições bastante específicas, tendo menos a ver com ações autocráticas do que com uma estratégia de minimização de riscos de perda do controle de políticas públicas na maior parte das vezes (2015, p. 24).

Sobre ministros políticos e ministros sem filiação partidária, Borges (2020) conclui que há razões para supor que ministros sem filiação partidária podem ser nomeados como parte de uma estratégia presidencial visando um maior controle da Presidência e do centro do governo sobre a burocracia; ao passo que a expectativa sobre a nomeação de ministros políticos seja um maior risco desses agentes políticos desenvolverem agendas e prioridades próprias que podem criar um conflito com as preferências do presidente e os objetivos de suas grandes políticas, mesmo que aqueles sejam do mesmo partido do presidente.

No que diz respeito às nomeações subministeriais, quando o presidente nomeia copartidários para cargos de segundo e terceiro escalão isso não garante maior controle sobre as políticas setoriais, uma vez que podem existir diferenças nas preferências do presidente com o seu próprio partido – o que torna a nomeação de técnicos leais menos arriscada sob o ponto de vista de perda de delegação (Borges, 2020)¹⁰.

Borges (2020) também demonstra por meio de sua pesquisa as limitações das teorias de controle e delegação burocrática para explicação das coalizões dos governos presidencialistas brasileiros. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, onde essas teorias são largamente utilizadas para o mesmo fim, em regimes presidencialistas, a separação entre Poderes forma uma realidade de “partido-no-executivo e o partido-no-legislativo”. O presidente e a sua bancada no Congresso são eleitas separadamente e, muitas vezes, por eleitorados distintos, o que sugere que a nomeação de copartidários nem sempre representa a melhor estratégia para monitoramento de ministros com preferências distintas do presidente da república. Outro fator que se adiciona à preferência dos presidentes em nomear quadros técnicos da sua confiança e

¹⁰ Borges (2020) conclui sobre a politização que a mesma se trata de uma estratégia de coordenação tendendo a ser “uma estratégia de controle e coordenação de políticas públicas de eficácia limitada, especialmente quando a capacidade técnica e administrativa das burocracias setoriais é baixa” (p. 11) com o risco de uma ampliação da partidarização da burocracia levar ao comprometimento das metas de governo; por outro lado, mesmo que reconheça os riscos da politização minar a profissionalização do serviço público e a necessidade da burocracia ter alguma autonomia, Peters (2013) reforça que muitas estratégias de politização são democráticas e legítimas na medida que é o controle de parte da burocracia – supostamente neutra – a maneira pela qual é possível envolvê-la e implementar políticas públicas que respondem às demandas da sociedade que o elegeu.

sem experiência político-eleitoral, ao invés daqueles ligados a partidos, é a característica de serem mais responsivos às demandas e ao controle presidencial (Borges, 2020, p. 31).

Os achados da pesquisa de Borges (2020) convergem com as ponderações de Moe e Caldwell (1994 *apud* Borges, 2020, p. 31) de que “os presidentes têm uma preferência natural pela construção de estruturas burocráticas coerentes e capazes de implementar políticas públicas de forma efetiva”. O autor destaca que a criação do cargo de Analista de Infraestrutura, competente para acompanhar as grandes obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e o provimento de cargos no alto escalão decisório dos ministérios estudados na pesquisa aparentemente se constituem como uma estratégia de construção institucional e fortalecimento da burocracia para que o presidente possa fazer um controle mais efetivo sobre os órgãos governamentais (Borges, 2020, pp. 31-32).

Um número cada vez maior de estudos vem buscando identificar estratégias levadas a cabo pelo presidente da república para conseguir controlar seus ministros, especialmente aqueles com pretensões políticas e mais distantes ideologicamente. Essas estratégias fazem parte do que é chamado de politização da burocracia e envolve iniciativas tais como a nomeação de secretários-executivos de sua confiança (partidários ou burocratas de carreira sem ambições político-partidárias), a nomeação de cargos no ministério por copartidários do presidente ou mesmo por filiados a outros partidos que compõem a coalizão governamental, entre outras. A politização, em teoria, visaria para além de garantir o desempenho de políticas públicas, aumentar a transparência sobre as ações do ministro e controlar a maneira como a política pública seria implementada (Pereira *et al.*, 2017; Martínez-Gallardo, 2010; Borges, 2020; Geddes, 1996). Esse tipo de estratégia poderia inclusive, de maneira limitada, ser utilizada pelos ministros para controlar melhor sua burocracia subministerial.

Portanto, há ainda lacunas a serem exploradas para contribuição na literatura em ciência política, especialmente aquelas que comportam estudos envolvendo os efeitos das relações entre políticos e burocratas sobre as políticas públicas a partir do desenho proposto de nosso presidencialismo (Bonvecchi; Scartascini, 2011, p. 52; Martinez-Gallardo, 2010, pp. 119-120; Borges; Coêlho, 2015, p. 71).

Do apanhado da literatura que analisamos nesse tópico, é possível dizer que há relativo consenso com relação à complexidade enfrentada pelo presidente em presidencialismos multipartidários ao adotar uma estratégia de nomeações ministeriais de forma que, a depender de suas pretensões e da configuração parlamentar, fragmentação partidária. De uma maneira geral, buscando construir uma maioria, o presidente provavelmente abrirá negociação com

outros partidos, oferecendo pastas em busca de apoio em seus projetos e proposições; ao passo que tenderá a criar estruturas burocráticas e a escolher perfis que consigam controlar para aquelas pastas prioritárias dentro de sua plataforma política-eleitoral visando controlar não apenas o desempenho mas a essência de suas políticas públicas.

2.2. POLITIZAÇÃO E SUAS DISTINTAS ABORDAGENS

Quando falamos de politização, o trabalho de Peters e Pierre (2004) é incontornável. A partir das alegações de que nas últimas décadas os diversos serviços públicos de países ocidentais e desenvolvidos têm se tornado cada da vez mais politizados, os autores desenvolvem um trabalho cujo cerne é constatar os diversos tipos de politização existentes em tradições de serviço públicos diferentes. Sobre a politização os autores assinalam:

Politization has appeared in a number of recent discussions of the public service (Meyers, 1985; Rouban, 1998; 1999; Clifford and Wright, 1997; Derlien, 1996), but often has been discussed using rather different interpretations and definitions. At the most basic level, by politicization of the civil service we mean the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service. Unlike the use of patronage appointments in many less developed countries (World Bank, 2001), politicization in the industrialized democracies implies attempts to control policy and implementation, rather than just supply jobs to party members or members of a family or clique (p. 1-2).

Os autores reconhecem a complexidade do tema e a peculiaridade do fenômeno a depender da cultura que envolve o aparato administrativo. Segundo eles, todos os sistemas de serviço público têm algum nível de envolvimento político e que, a depender do sistema, há um grau do que seria apropriado. Além disso, eles sustentam que a politização não necessariamente se relaciona a pressões político-partidárias, podendo também refletir o comprometimento a uma ideia ou ideal sobre a política pública. Eles ainda reforçam que muitas vezes é difícil distinguir aquelas atribuições estatais e não políticas das políticas, tanto para políticos quanto para os próprios servidores públicos. Os autores ainda sustentam que grupos de interesse e políticos podem formar redes de relacionamento e valores na burocracia, que dificultariam a tarefa de mudança de direcionamento de políticas públicas de novos políticos (Peters; Pierre, 2004).

Lewis (2008) analisa a importância da politização como estratégia de controle da burocracia pelos políticos. Nesse ínterim os nomeados políticos são peça-chave, especialmente dentro das organizações públicas, ao cumprir um papel de monitorar a burocracia e, frente a um emaranhado legal-normativo, interpretar normas a favor do político a quem serve e alocar orçamento com base na bancada de parlamentares que articulou sua nomeação. Tudo isso para

influenciar o *policymaking*. É por essa razão, segundo ele, que é preciso aprofundar os questionamentos de como o presidente, por exemplo, nomeia, por que nomeia e onde nomeia.

Vieira argumenta que presidentes racionais utilizam a centralização de órgãos públicos na Presidência como forma de exercer controle sobre a burocracia pública e aprimorar o gerenciamento da delegação (2017, p. 125). Com relação aos resultados de sua pesquisa, o pesquisador conclui:

Quanto aos resultados mais relevantes, é possível afirmar que o que de fato eleva a probabilidade de centralização presidencial da burocracia pública é o conflito de preferências entre o presidente e os ministros do gabinete. Ou seja, presidentes centralizam como estratégia de maximizar controle sobre a implementação de políticas públicas em contextos em que as preferências da posição mediana do gabinete estão mais distantes das preferências de seu partido. Portanto, é a maior distância da posição do partido do presidente frente ao gabinete o fator a maximizar a probabilidade de centralização de burocracias públicas na Presidência da República. Fatores que indicam apenas heterogeneidade de preferências de uma coalizão, como o grau de partidarização do gabinete, ao contrário, diminuem a probabilidade de centralização (p. 138).

Borges (2020) reconhece que delegar autoridade a burocratas de carreira pode garantir maior coerência e estabilidade às políticas públicas estratégicas para a presidência. O pesquisador sustenta que “a politização é uma estratégia de controle do tipo *second-best*, para lidar com as perdas de delegação inerentes ao presidencialismo de coalizão” (pp. 11-12). Isso porque nomear copartidários em cargos de segundo e terceiro escalão para monitorar ministros de partidos aliados tem como externalidade problemas de coordenação, na medida em que traz para dentro das estruturas burocráticas o conflito intra-coalizão.

Importante destacar que o conceito de politização é muitas vezes construído sobre uma visão maniqueísta e enviesada. Nesse tipo de construção há uma premissa de que a política, vista de uma maneira negativa com algo relacionado à busca por poder, troca de favores ou prática clientelista, está separada da técnica, relacionada sobretudo às ideias de mérito e qualificação. Dessa forma, quando se fala em politização da burocracia, se associa à partidarização dessa burocracia para objetivos pouco republicanos por parte do político, geralmente associados ao clientelismo ou mesmo a corrupção (Albrecht, 2021; Albrecht, 2022). Vale destacar um pouco mais sobre sua visão com relação ao tema em trecho destacado (Albrecht, 2021):

Ainda que alguns autores reforcem que a dimensão partidária não é a única variável explicativa do sistema de distribuição de cargos discricionários, alguns estudos ainda tendem a reproduzir a velha dicotomia entre “técnica” e “política”, ou “mérito” e “confiança”. Isso contribui para uma divisão

reducionista, uma vez que estabelece fronteiras estanques entre as duas dimensões na medida em que limita a política à atividade político-partidária. As proxies utilizadas para estimar a ação dos partidos referem-se exclusivamente às filiações, ao passo que podem existir outros vínculos ideológicos ou políticos que ultrapassam o registro formal (Lopez; Silva, 2019). A profissionalização, por outro lado, é associada à ocupação de cargos por servidores das carreiras de Estado (Marengo, 2017). Conforme explica Pacheco (2002), a profissionalização do serviço público pautou-se na valorização das carreiras estatais, o que denota a contraposição entre mérito e sistema de cargos de direção e a visão de que os dirigentes devem ser escolhidos por “critérios técnicos”. A divisão entre técnica e política é, porém, artificial, tendo em vista que o vínculo formal com o serviço público não elimina a possibilidade de que os funcionários tenham outras conexões políticas (Albrecht, 2021) (pp. 832-833).

Essa visão dicotômica sobre politização baseada em filiação partidária formal parece realmente não se sustentar na realidade do Governo Federal. Estudos como de Lopez e Silva (2019) mostram que a incidência de servidores federais filiados não alcança um percentual significativo para enquadrar a partidarização por meio de filiação como estratégia principal no processo de politização da burocracia no Brasil. Albrecht (2022) ainda reforça que a filiação formal não implica em engajamento ou participação mais efetiva na vida do partido, já que há filiados formais que pouco participam ou que já estão afastados do partido. Além disso, por outro lado, há inúmeras outras formas de relação entre indivíduos e partidos ainda pouco exploradas empiricamente, bem como outros agentes e conexões políticas capazes de influenciar o processo de nomeação.

Peters e Pierre (2004) reforçam que muitas vezes o critério político pode ser mais importante do que os valores meritocráticos que usualmente delinham o serviço público contemporâneo, especialmente quando observamos assegurar os valores democráticos. Na linha de Toral (2021b), eles defendem que a burocracia pública profissional muitas vezes não é o suficientemente responsiva quando se trata de mudanças nas prioridades de líderes políticos eleitos, persistindo em suas concepções do que seriam políticas públicas apropriadas, além de muitas vezes não gerar *accountability*.

Albrecht (2021) desenvolve uma pesquisa com visão crítica sobre essa abordagem dicotômica de politização e na superestimação dos vínculos partidários como proxy da politização, como também indicavam em sua pesquisa Lopez e Silva (2019), questionando também o papel das nomeações no presidencialismo de coalizão. Segundo ela:

(...) O caráter multidimensional do fenômeno estudado (nomeações) traz obstáculos adicionais à verificação de relações causais. As escolhas incluem um componente subjetivo e de difícil mensuração: as motivações dos agentes. Desse modo, a literatura brasileira utiliza dois fatores para verificar a influência dos partidos políticos no processo de nomeações: a vinculação

formal dos/as nomeados/as à carreira pública, cujo ingresso ocorre mediante concurso, e a filiação partidária. Os estudos concentram-se na ocupação de cargos DAS devido ao caráter discricionário das nomeações e ao papel de gestão na estrutura burocrática (Praça; Freitas; Hoepers, 2012; Lopez; Bugarin; Bugarin, 2013; Lopez; Praça, 2018; Lopez; Silva, 2019; Albrecht, 2021, pp. 6-7)

Assim, a autora defende que as motivações para nomeação em um processo de politização podem estar mais vinculadas a uma atuação não formal na política, no caso de um servidor, por exemplo. Quando se divide técnica de política, o significado de política fica restrito a atuação institucional formal. Dessa forma, outras redes, para além dos vínculos partidários, motivariam as causas da nomeação de um burocrata. Além disso, uma nomeação geralmente encerra uma natureza política, mas também alguma competência gerencial ou técnica em conjunto (Albrecht, 2021).

A politização parece ser um fenômeno muito mais abrangente do que muitas vezes se preconiza. Trata-se de um fenômeno que se perdurou no tempo, alcançando Estados democráticos capitalistas contemporâneos, mas também Estados autoritários do antigo bloco soviético forjado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, englobando países da Europa do Leste. Meyer-Sahling (2008) faz interessante contribuição ao se concentrar sobre o caso da Hungria.

Em seu trabalho, Meyer-Sahling (2008) ao invés de avaliar a politização dos serviços civis seniores pós-comunistas com relação aos diversos modos de politização do mundo, decide por desenvolver quatro modos ideais para a análise comparativa da politização nas democracias ocidentais contemporâneas e na Europa pós-comunista. Tomando como ponto de partida as opções que os novos governos têm ao escolher uma abordagem para o controle político dos burocratas de alto escalão após uma mudança de governo, o autor elenca possibilidades, independentemente das reais possibilidades da base legal: 1) extinção ou não da carreira dos funcionários que já serviram ao governo anterior; 2) optando por extinguir as carreiras, o governo ainda terá que decidir em quais ambientes recrutar novos indicados para cargos seniores – sendo que esses ambientes estruturam pools de recrutamento, nas palavras do autor, que variam desde a burocracia ministerial até agências executivas, universidades, setor privado, grupos de interesse, partidos políticos etc., o que permite estabelecer categorizações de funcionários segundo diferentes tipos de histórico de carreira. A partir daquelas opções, o autor distingue quatro modos de politização que diferem ao longo de duas dimensões do controle político das carreiras burocráticas: a abordagem dos políticos do novo governo para a criação e

o rompimento das carreiras de funcionários que nominalmente ocupam cargos de alto escalão no serviço público (Meyer-Sahling, 2008, p. 4).

O primeiro modo trata de uma perspectiva clássica weberiana, onde não existiria uma politização, de fato. Os novos governos simplesmente não substituem os funcionários de alto escalão que trabalharam no governo anterior. À medida que vagas de chefias e assessoramento surgem, tais vagas são preenchidas por burocratas de carreira do próprio serviço público que ascendem com base em critérios de competência profissional sem interferência política. Isso implica fundamentalmente em uma separação entre as carreiras burocráticas e as carreiras políticas e um afastamento do modo comunista de politização. O segundo modo seria o que o autor denomina de *bounded politicisation* ou politização limitada, em que o novo governo substitui os burocratas de carreira de alto escalão por burocratas de carreira de escalões inferiores de forma seletiva. Ou seja, os cargos do alto escalão são necessariamente preenchidos por servidores públicos, segundo critérios como mérito e tempo de serviço, havendo, porém, alguma margem para a combinação desses critérios com critérios políticos ao buscar dentro do conjunto desses servidores aqueles mais alinhados e ideologicamente próximos ao partido do governo. A *open politicisation* ou politização aberta pressupõe substituição do corpo burocrático que serviu ao governo anterior por pessoal recrutado em outros ambientes que não a burocracia ministerial, tais como órgãos da administração pública fora da estrutura central dos ministérios, setor privado, comunidade acadêmica, organizações não governamentais e grupos de interesse. O quarto modo é a *partisan politicisation* ou politização partidária, modo este em que governos substituem burocratas de alto escalão por servidores públicos que possuem ligações com o parlamento, partidos políticos e organizações com vínculos com partidos governantes. É importante ressaltar que nesse modo a separação entre carreiras políticas e burocráticas é pouco clara. (Meyer-Sahling, 2008, pp. 5-7)¹¹.

Ainda segundo o autor, mesmo que diferentes modos de politização coexistam, muito provavelmente um modelo seja predominante em um determinado país durante um determinado período. E tomando esses quatro modos de politização como um ponto de partida, o autor avalia as diferenças e semelhanças entre a politização dos serviços públicos de alto escalão nas democracias ocidentais e na Europa pós-comunista (Meyer-Sahling, 2008).

Segundo ele, é possível falar sobre o surgimento de um modo de politização do serviço civil sênior que difere das práticas observadas nos países ocidentais desenvolvidos, ou como o

¹¹ Os modos foram traduzidos livremente pelo autor.

próprio autor nomeia o *mainstream* ocidental. O que chama atenção do autor é que a prática de politização da alta burocracia húngara segue um padrão bastante similar ao modelo anterior do estado comunista húngaro, sendo sua principal diferença destacada no fato de que o estado pós-comunista muda sua coloração política a cada poucos anos, quando da mudança de governo.

Ainda conforme o autor, a politização da administração pública húngara era uma característica fundamental da administração comunista, sendo que altos escalões da burocracia ministerial pertenciam à lista de nomenclatura do sistema comunista. O entrelaçamento das carreiras políticas e administrativas era uma característica marcante daquele modelo de politização, em que o partido controlava e determinava as nomeações de altos funcionários, a partir de critérios de confiabilidade política e ideológica, o que levava a burocracia a se aproximar do partido único e se filiar para poder desenvolver sua carreira até o alto escalão da burocracia estatal. Nessa linha, o autor ainda afirma que “Before reaching the senior ranks of the ministerial bureaucracy, officials commonly had gained experience in the headquarters of the ruling communist party and, subsequently, their careers could progress to posts in government” (Meyer-Sahling, 2008, p. 3).

Batista e Lopez (2021) apresentam em seu trabalho descobertas originais sobre distintos tipos de politização no Brasil durante seis mandatos presidenciais: nomeados de fora do serviço público, membros do partido do presidente e membros de partidos da coalizão. Resumidamente, seus achados indicam que os presidentes optam por profissionalizar a burocracia dos ministérios de coordenação e redistribuição, protegendo essas áreas de perfis político-partidários; nomeiam, por outro lado perfis mais políticos em ministérios de distribuição e regulamentação; e finalmente concentram as nomeações partidárias de membros dos partidos de coalizão nos ministérios controlados por esses partidos.

O contexto e as escolhas feitas por presidentes inseridos em sistemas multipartidários, em que parte das pastas é negociada com os partidos da coalizão e outra parte é entregue a burocratas profissionais que se orientam por resultados – além das diversas estratégias levadas a cabo pelo presidente para evitar a perda de controle, como a politização da burocracia e a nomeação de pessoal de outros partidos da coalizão no segundo e terceiro escalões – acaba por resultar em um governo compartimentado, onde áreas com distintos perfis coexistem no mesmo governo: algumas com a hegemonia de pessoal mais técnico, de uma burocracia mais profissional; e outras de natureza mais política, composta por nomeados indicados por partidos do presidente ou da coalizão (Batista; Lopez, 2021).

Indicações políticas na burocracia são uma ferramenta na mão dos políticos que buscam a implementação efetiva de suas agendas. Muitas vezes o termo é intercambiável com o conceito de patronagem, definido como nomeações discricionárias de caráter político levadas a cabo por políticos para alocarem indivíduos em posições não eletivas na Administração Pública; o termo pode mesmo ser reduzido para patronagem no sentido de nomear perfis pouco qualificados e o motivo de sua nomeação está relacionado à recompensa ou expectativa de apoio político. Patronagem e clientelismo variam na literatura e dialogam com a politização, sendo aqueles termos muitas vezes referidos a contextos de países menos desenvolvidos em seus sistemas políticos ao passo que a politização é um termo mais utilizado em contextos políticos mais desenvolvidos. A politização, portanto, incorpora aspectos da patronagem ou clientelismo a partir da perspectiva de que se recrutam e nomeiam perfis políticos para posições no governo com base em critérios políticos mas também um meio em que os políticos tentam moldar o comportamento dos burocratas, sendo que a influência informal de autoridades políticas pode jogar no sentido de exercer pressão sobre servidores, ser indiferente a assessoramento técnico, ou ainda manipular as informações produzidas no aparato estatal (Lima, 2020; Peters, 2013; Bearfield, 2009).

Uma outra abordagem sofisticada que pode ser analisada como um enquadramento distinto capaz de oferecer suporte ao presidente no alinhamento e coordenação na atuação do governamental é o Núcleo de Governo. Com o apoio dessas estruturas, segundo a literatura sobre o tema, os presidentes podem utilizar os recursos disponíveis e moldá-los para a coordenação e controle das políticas públicas que considera prioritárias.

O Núcleo de Governo (NdG), Centro de Governo (CdG) (*center of government*), núcleo do executivo (*core executive*), centro presidencial (*presidential center*), alto governo ou governança executiva (*executive governance*) é como se denomina o:

(...) conjunto de unidades e/ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da Presidência ou no Gabinete do primeiro-ministro, que atuam no alinhamento e coordenação com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política e busque a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo. (...) Enquanto o presidente e o primeiro-ministro têm sua agenda dominada pelos eventos e, muitas vezes, crises cotidianas, o NdG se preocupa em assistir o chefe do governo e manter a coerência das ações governamentais prioritárias (Cavalcante, 2018, p. 7).

A Literatura sobre Núcleo de Governo focaliza a coordenação como uma das funções centrais no cotidiano do Poder Executivo justificando sua relevância especialmente por dois fatores, quais sejam: o esvaziamento e a fragmentação do Estado. O esvaziamento seria uma

consequência dos processos de privatização, a limitação do escopo de atuação do governo, a redução da discricionariedade burocrática e a integração internacional, entre outros fatores que prejudicariam a coesão governamental. Por outro lado, a fragmentação estaria ligada à especialização e autonomização dos órgãos governamentais após as reformas influenciadas pelo *New Public Management* (NPM) (Cavalcante, 2018).

Nessa literatura também se coloca o debate sobre o dilema da centralização ou da politização sobre a burocracia pública. Segundo as diversas abordagens dentro dessa literatura, o presidente é um ator racional e deseja impor sua agenda por meio de dois comportamentos: a politização, ou seja, a tentativa da Presidência em moldar a burocracia visando o alinhamento do quadro dirigente às preferências do Chefe do Executivo; e a centralização, que é a concentração de funções na estrutura organizacional da Presidência para ampliar o controle sobre a burocracia (Moe, 1989; Rudalevige E Lewis, 2005 *apud* Cavalcante, 2018). Tais estratégias se baseiam no poder de agenda na gestão orçamentária, em vantagens concedidas ao Legislativo e, especialmente, em nomeações a cargos estratégicos.

Ainda sobre NdG, no Brasil os estudos evoluíram primordialmente à coordenação política, focando a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, tendo como foco principal a capacidade de aprovação da agenda do presidente no Congresso, observando componentes como suas prerrogativas legislativas, seus recursos orçamentários e cargos, além das estruturas formais e informais dentro do parlamento que influenciam o relacionamento entre os Poderes (Cavalcante, 2018).

Por outro lado, os estudos no Brasil sobre o tema parecem se aprofundar pouco na compreensão de como a coordenação funcionaria internamente ao Executivo, tendo seu enfoque hegemônico restrito às análises do relacionamento entre os Poderes sob o “pressuposto de unicidade de ação do Executivo, como também da priorização dos trâmites dos projetos na arena congressual” (Cavalcante, 2018, p. 25).

Os trabalhos no Brasil também parecem corroborar a visão de concentração da agenda estratégia do governo entre os ministérios ocupados por ministros sem filiação partidária ou por *cronies*. Nesse caso, a heterogeneidade ideológica serve como variável explicativa do endosso ministerial, sugerindo que a proximidade ideológica é fator para que o NdG compartilhe responsabilidades de formulação de políticas prioritárias (Cavalcante, 2018, pp. 26-27).

Ainda sobre politização, a despeito de seus inúmeros conceitos, vamos seguir nesse trabalho entendendo-a como uma estratégia utilizada pelo político – que pode ser utilizada de

várias formas – para controle da burocracia visando controlar e coordenar as políticas públicas entendidas como prioritárias (Peters; Pierre, 2006; Borges, 2020; Peters, 2013; Miller, 2015; Galo; Lewis, 2011).

Nesse tópico, portanto, a literatura aponta para um conjunto bastante amplo de tipos de politização da burocracia, fenômeno relativamente amplo que se difundiu por uma série de países democráticos. Sobre o Brasil, parece razoável afirmar que o partido não é a única ou mesmo a principal variável explicativa para definição de nomeações na burocracia, sendo importante jogar luz sobre aspectos de outras redes como a do serviço público, acadêmicas, etc.

2.3. OS MINISTROS E SUA TIPOLOGIA

Estudos relacionados ao comportamento dos partidos políticos, influenciados pela abordagem da escolha racional, pressupõem que os partidos têm um conjunto de objetivos restritos e bem definidos e elencam seu comportamento conforme uma categorização em três grupos: (1) busca por cargos (*office-seeking*), (2) busca por influenciar políticas públicas (*policy-seeking*), e (3) busca por votos (*vote-seeking*) (Müller; Strøm, 1999, p. 5).

A partir dessa lógica, Müller e Strøm (1999) afirmam que políticos, tal qual os partidos políticos, podem ser mais ou menos instrumentais na busca por política pública, cargos e votos. Políticas públicas e cargos podem ser buscados utilitariamente para um fim (como, por exemplo, apoio eleitoral) ou por um dado político que realmente acredita em uma determinada política pública ser a mais adequada e apresentar melhores resultados. Esse tipo de político que pauta sua atuação na defesa e formulação de políticas públicas se importaria genuinamente com os prováveis resultados benéficos que ela poderia proporcionar para uma determinada comunidade – porque há a expectativa utilitária por parte do político de que, se a política pública alcança seus resultados e os impactos são positivos, o político pode se beneficiar e maximizar seus votos nas próximas eleições, não apenas pelo público-alvo da política pública mas também pela maneira que ele explorará tais resultados na sociedade.

Da mesma forma, um político que busca primordialmente cargos e posições, tentará repassar benefícios e favores na forma de indicação de cargos (patronagem) – ou mesmo direcionando entregas e produtos da organização que esteja sob sua influência – para sua base eleitoral. Já a busca do voto pode ser descrita como meramente instrumental, pois os votos não têm valor em si mesmo, sendo apenas meios para se alcançar o controle sobre as decisões a respeito de uma política ou sobre a nomeação de cargos na Administração Pública (Müller; Strøm, 1999, pp. 10-11). Assim, tanto o político que se orienta predominantemente pelas

políticas públicas, quanto aquele que se orienta pelos cargos e posições dentro de uma organização pública, tentará traduzir seus esforços, sejam eles empreendidos na produção de uma dada política pública (com seus consequentes resultados) ou na distribuição de benefícios advindos de uma organização pública sob seu domínio, em votos no período eleitoral.

No que concerne ao presente trabalho, Müller e Strøm (1999), ao desenvolver seu modelo teórico adotaram a premissa de que líderes partidários valorizam todos os três bens: política, cargos e votos, sendo que a busca por cada um desses bens foi tratada como formas independentes de comportamento em que o líder partidário se engaja e para cada um deles há *trade-offs*. As decisões são tomadas por um número pequeno de indivíduos, mas que repercute sobre muitos outros atores políticos (p. 13).

Müller e Strøm (1999) afirmam que seu foco principal reside nos efeitos diretos das instituições sobre o comportamento partidário:

For this purpose, we need to examine the conversion of votes into the goods party leaders intrinsically desire. Electoral exchange provides party leaders with votes, which they can cash in for policy or office benefits. Votes are the currency of democratic politics, but their use and value depend on the rules by which other goods may be purchased. A variety of political institutions shape the conversion of votes into spoils and policy influence. Figure 1.2 gives a schematic overview of these conversion processes in three institutional settings, here labeled (1) electoral, (2) legislative, and (3) governmental. Figure 1.2 illustrates the complexity of party competition and its dynamic character. Party behavior at one point in time affects future payoffs and is itself determined in light of these expectations (p. 21).

Analogamente aos líderes partidários, podemos supor que os presidentes e ministros têm uma relação parecida no que concerne a suas decisões críticas. O presidente detém cargos e os utiliza em parte para formar sua coalizão e garantir apoio legislativo para aprovação de suas proposições (políticas públicas), e em parte para garantir formulação e implementação de políticas públicas prioritárias (segundo suas preferências), além de buscar desempenho para obter os resultados esperados¹². O presidente toma essas decisões tendo a expectativa de transformar ou intercambiar esses cargos e os resultados da política pública futuramente em votos. Esses cargos algumas vezes são também necessários para quando o presidente necessita monitorar um ministro que parece se afastar da plataforma governamental ou mesmo quando decide diminuir a assimetrias de informações entre presidente e ministro (Agente e Principal) e investir na formação de estruturas organizacionais e burocráticas, além de recursos humanos para conseguir obter diretamente as informações que está buscando. Fazendo isso, o presidente

¹² Há, portanto, um *trade-off* ao decidir por utilizar cargos para cada um desses usos, levando em consideração que os cargos são finitos.

está tentando garantir que uma dada política pública seja implementada segundo suas preferências, para garantir o resultado que pensa ser o mais apropriado em termos de intervenção em uma questão; e o faz, pensando nos votos em futuros pleitos eleitorais.

A mesma lógica pode ser enquadrada para os ministros políticos. ministros que são congressistas provavelmente já se depararam com decisões críticas pretéritas envolvendo o ingresso ou não de seu partido político (ou grupo político) na coalizão de um determinado governo, por exemplo. Essas decisões críticas geralmente são coletivas e envolvem a negociação, análise e deliberação dentro da cúpula do partido em uma das Casas do Congresso ou mesmo podendo compreender líderes de outros partidos. No exemplo mencionado, tanto os políticos da cúpula do partido quanto os líderes partidários envolvidos na questão podem ser enquadrados no modelo teórico de Müller e Strøm (1999), ou seja, estariam intercambiando votos por recursos que ministérios e autarquias poderiam oferecer: políticas públicas e bens que podem ser oferecidos a sua base.

O político indicado para compor o governo como ministro e representar o seu partido – geralmente com outros ministros do mesmo partido, a depender da representação de seus partidos nas Casas – também toma decisões críticas individualmente. Ao aceitar preencher um cargo importante em um governo, o ministro terá calculado eventuais desgastes entre seus pares e sua base eleitoral, devido à distância ideológica de seu partido para o partido do presidente, o nível de popularidade do governo acarretado por crises econômicas e mesmo escândalos de corrupção, do nível de polarização dentro do partido ou do seu eleitorado. Certamente sopesará esses possíveis desgastes aos benefícios advindos do acesso a valiosos recursos acessados ao ser nomeado ministro, como cargos, influência, visibilidade e a possibilidade de tomar decisões sobre políticas públicas. Durante toda a sua gestão, esses fatores podem pressionar o ministro a decidir sobre sua estratégia: seguir observando as diretrizes do presidente ou passar a utilizar as assimetrias de informações para fazer prevalecer suas preferências na condução das políticas públicas de sua competência. Igualmente, teriam intercambiado votos por cargos e influência em políticas públicas; e planejam utilizar votos e/ou políticas públicas para maximizar votos no futuro.

Vale destacar que ao assumir o conceito de competição eleitoral como o processo pelo qual os partidos trocam benefícios ou prometem trocá-los no futuro por deterem certo controle das instituições políticas visando apoio eleitoral, Müller e Strøm (1999) pressupõem simplesmente que os benefícios que os partidos oferecem aos eleitores são resultados de

políticas públicas ou benefícios para grupos que podem maximizar votos, (Müller; Strøm, 1999, p. 21).

Müller e Strøm (1999) reforçam ainda que embora a competitividade eleitoral possa induzir uma lógica de busca de votos, essa condição pode se estender por um curto prazo de tempo pois “Party leaders might always look toward the next election, but rarely beyond” (Müller; Strøm, 1999, p. 21).

É digno de nota que o presente trabalho parte de uma premissa teórica já bastante consolidada que trata dos dilemas dos presidentes em contextos multipartidários. Se de um lado, o presidente tem suas preferências e vai priorizar determinados ministérios de forma que o controlem e possibilitem desempenho, há diferentes tipos de ministros, com distintas preferências. Geralmente a expectativa de parceiros de coalizão quando da negociação de cargos é que a alocação para os membros de seus partidos esteja menos associada ao conteúdo das políticas públicas, e mais à negociação política para obtenção de apoio legislativo para o governo (Batista; Lopez, 2021). Isso pode mudar a partir da nomeação de um ministro político com pretensões eleitorais em determinadas circunstâncias.

A partir do contexto de sistemas presidencialistas multipartidários em que o presidente da república deve montar uma coalizão, que não raramente possui uma razoável heterogeneidade ideológica, um conjunto de estudos jogam luz sobre a figura do ministro e suas categorizações. Esses trabalhos têm como ponto de partida o dilema enfrentado pelo presidente para dividir poder com líderes partidários no Congresso para obter apoios em seus projetos, e controlar as políticas perseguindo desempenho das políticas de sua preferência que prioriza.

Analisando os poderes de nomeação dos ministros em conjunto com a estrutura ministerial a sua disposição – expertise de um corpo burocrático especializado, sistemas de informação setoriais, estruturas organizacionais especializadas –, estudos indicam que os ministros podem de fato perseguir metas e obedecer as diretrizes do presidente da república, por um lado; ou, a depender de suas pretensões, deixar de seguir essas mesmas diretrizes e passar a obedecer apenas ao partido no Congresso visando alçar voo eleitoral próprio (Martínez-Gallardo, 2010; Borges, 2020; Palotti; Cavalcante, 2019).

A partir da perspectiva de troca de apoio do partido do ministro nomeado no gabinete do presidente, Batista (2013) desenvolve argumento de que o ministro que compõe a coalizão busca influência no governo, dentro de uma relação de troca entre Presidente e ministros. Tal relação está pautada na troca de apoio legislativo por influência no governo. A figura do

ministro transcenderia a visão de um mero funcionário do Presidente, mas se consubstanciaria na de um representante do partido, com ideologia e projetos próprios e seu partido possuiria uma agenda política própria. A autora avalia a influência da coalizão no governo, mais especificamente o papel dos ministros na produção legislativa do Poder Executivo e em que medida o poder é compartilhado na coalizão (p. 450).

Os ministros desempenham um papel muito relevante na produção de políticas públicas. Ao dirigir a burocracia – que se constitui como outro importante agente no desenho de políticas públicas –, os ministros se aproximam do monopólio sobre o desenho de políticas públicas, cumprindo tarefas como agregação de contribuições por parte do seu partido e grupos de interesses, articulando a aprovação da política pública no Congresso e, finalmente, na implementação da política pública por parte do ministério ou por entidade supervisionada (Martínez-Gallardo, 2010, pp. 120-121).

Ao serem nomeados, os ministros passam a acessar recursos únicos, como um corpo burocrático especializado, que acumula dados, informações e experiência sobre as políticas públicas de um determinado setor, além de ferramentas únicas como sistemas de informações que muitas vezes são capazes de aferir o diagnóstico de uma questão sensível à sociedade e grupos de interesse – como saúde, educação, segurança alimentar, energia etc. –, as intervenções produzidas pela implementação de políticas públicas (monitoramento e avaliação) e os impactos sobre a real questão. As políticas públicas dos ministérios, portanto, além de alcançarem públicos-alvo, juntamente com esse aparato à disposição do ministro conferem a possibilidade de influenciar de maneira decisiva o processo de produção das políticas públicas, podendo afetar a popularidade governamental e mesmo o jogo eleitoral entre os políticos e partidos (Batista; Lopez, 2021).

Os ministros ainda são centrais na tarefa de apoiar o presidente na regulamentação de legislação aprovada pelo Congresso, traduzindo princípios amplos em políticas operacionalizáveis. Martínez-Gallardo (2010) sistematiza a importância dos ministros no seguinte trecho:

In sum, the formal role of ministers as aides to the president translates in practice into a central position in the policymaking process. Cabinet ministers are the principal source of policy expertise, they are central in pushing the president's agenda through the legislature, and they are the leading force behind policy implementation—especially in a context where judicial and legislative oversight of executive bureaucracies is weak (p. 122).

As autoras também reforçam o papel crucial dos ministros na cadeia democrática de delegação. Os presidentes os empoderam e concedem autoridades para que eles formulem

proposições, trabalhem sua aprovação e garantam a implementação das políticas públicas aprovadas por seus ministérios ou entidades supervisionadas (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 6).

Palotti e Cavalcante (2019) também reforçam o caráter central dos ministros no tocante às políticas públicas, defesa e representação política de grupos sociais e de interesse, bem como assessoramento dos presidentes. Os ministros exercem autoridade máxima no campo referente a suas pastas, ensejando aspectos técnicos e políticos por parte deles para condução dos temas próprios das pastas (p.1).

Martínez-Gallardo (2010) ressalta uma distinção crucial entre os sistemas parlamentaristas e presidencialistas no que se refere ao papel desempenhado pelos ministros e suas burocracias subordinadas, qual seja: enquanto no parlamentarismo os ministros tendem a atuar como membros do Parlamento, assumindo conjuntamente com o chefe de governo a responsabilidade coletiva perante o legislativo; nos sistemas presidencialistas o papel dos ministros na formulação de políticas públicas é mais informal, uma vez que o gabinete não possui status formal de órgão deliberativo, limitando a função desses agentes como assessores do presidente (Martínez-Gallardo, 2010).

Geralmente, no Brasil os ministros políticos são parlamentares ou ainda quadros partidários indicados por bancadas congressistas, sendo ao mesmo tempo integrantes do Poder Executivo e dos partidos políticos no Congresso. Esse fato pode comprometer a coerência e efetividade das políticas públicas implementadas pelas pastas ministeriais ocupadas por esses perfis, pois ao tentarem cumprir as diretrizes e objetivos do governo emanadas pelo presidente da república, observarão também os objetivos das bancada de seu partido e/ou de sua região, o que sugeriria um risco para a coerência das ações governamentais, especialmente quando há grandes diferenças ideológicas entre o Presidente e o ministro ou mesmo quando é grande a importância da patronagem no sistema para a competição eleitoral. Dessa forma, os ministros políticos poderiam lançar mão, pensando na própria sobrevivência política e na sobrevivência dos seus partidos, de estratégias de instrumentalização político-eleitoral da burocracia, ao promover nomeações e alocação de recursos orçamentários que atendem à base do seu partido no Congresso, secundarizando a efetividade e coerência das políticas públicas quando pensadas sob o ponto de vista da agenda governamental (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015, p. 2; Borges, 2020, p. 11).

Martínez-Gallardo e Schleiter (2015), utilizando também a abordagem do Agente-Principal, afirmam que a maioria dos ministros partidários servem a dois principais: o

presidente que o nomeou e o partido no legislativo que o escolheu. Portanto, quando os incentivos e objetivos dos dois principais não coincidem há risco de que o ministro use as assimetrias de informação para seguir suas preferências (pp. 6-7).

Nesse sentido, dentro da lógica do presidencialismo de coalizão brasileiro, o congressista que virou ministro – e que segue a lógica de seguir a dois Principais, como apresentado por Martínez-Gallardo e Schleiter (2015): o presidente que o nomeou e o partido (ou grupo intrapartidário) no legislativo que o escolheu – quando se depara com incentivos e objetivos dos dois principais que não coincidem, pode optar por utilizar as assimetrias de informação que sua posição lhe garante para se esquivar e ludibriar o presidente, passando a seguir suas preferências e alçar voos eleitorais próprios com seu partido (pp. 6-7). Para isso já dispõe de cargos (*office*), e poder de nomeação subministerial, bem como competência legal-normativa para gerir políticas públicas (*policy*) e toda uma estrutura para manejar o ciclo de políticas públicas de sua pasta (estruturas organizacionais racionais sob o seu comando, sistemas de informação de políticas públicas setoriais gerando informações orçamentário-financeiras e de resultado, expertise da burocracia setorial a seu favor), moldando-as conforme sua preferência, seja visando votos (*vote-seeking*), seja visando atender suas bases ao direcionar recursos e benefícios (*office*). As possibilidades são amplas, podendo desde negociar cargos do ministério para fazer barganha e acumular poder dentro do partido (ou na seção estadual do partido onde pretende se candidatar), utilizar esses mesmo cargos para angariar aliados de outros partidos (que poderão compor uma possível coalizão estadual a ser formada em eleição estadual vindoura), bem como concentrar políticas públicas e recursos no estado onde pretende se candidatar (com expectativa de que essas políticas possam gerar resultados que beneficiem comunidades do estado ou até, utilitariamente, apenas repassar recursos para aliados chave em prefeituras visando gerar apoio político e formar cabos eleitorais futuros em municípios prioritários).

O caso acima abre um leque de possibilidades de como o ministro político utilizaria seus cargos e como isso repercutiria no desempenho das políticas públicas. Pode-se esperar que ao utilizar o voto tentando construir coalizões visando futuros voos eleitorais – deixando de priorizar critérios técnicos e majoritariamente orientando as políticas públicas sob seu controle a partir de lógicas político-partidárias e regionalistas – o ministro orientaria suas nomeações por critérios partidários ou mesmo regionalistas, o que poderia prejudicar o desempenho das

políticas públicas. “Razões político-partidárias podem divergir de decisões tecnicamente superiores e impedir sua implementação”¹³ (Lopez; Silva, 2019, p. 713).

Por outro lado, ministros que não detêm uma carreira política consolidada (e que nunca ocuparam um cargo eletivo) provavelmente seguirão uma lógica diferente. Não tendo ligações mais fortes com uma bancada parlamentar, seguem as diretrizes emanadas pelo presidente primordialmente. Tendem a utilizar os cargos e a estrutura a sua disposição para nomear burocratas experientes e técnicos qualificados e perseguir os melhores resultados das políticas públicas implementadas por sua pasta, sendo guiados por escolhas enquadradas como técnicas e baseadas no mérito ao priorizar recursos para regiões mais necessitadas e políticas públicas de natureza social para a população mais vulnerável. Seu objetivo final pode estar mais ligado ao reconhecimento perante seus pares na Administração Pública, acúmulo de poder na burocracia ou autorrealização¹⁴.

É possível que exista um terceiro tipo de ministro ou um subtipo¹⁵, que pode ou não ser filiado, não ter uma trajetória política ou nem tampouco acadêmica ou profissional, mas que se destaca de fato por ser altamente alinhado com o presidente, sendo um cupincha (*cronie*), amigo ou ainda fazer parte de um círculo de aliados e base de apoiadores mais próximos do presidente. Este tipo de ministro, diferentemente do papel daquele ministro contextualizado por Batista e Lopez (2021), não cumpriria um papel de apoio ao presidente no cumprimento do seu papel de alinhar e monitorar políticas públicas, mas aderiria automaticamente as suas preferências e prioridades, utilizando cargos e seu poder sobre as políticas públicas ministeriais para buscar agradar grupos de apoiadores do governo ou do próprio presidente. Esse tipo de ministro não estaria interessado em buscar performance em políticas públicas ou coordenar ações e

¹³ Cabe um parêntese, no entanto, uma vez que, segundo os próprios pesquisadores, a taxa de filiados dos cargos DAS seja baixa no governo federal, mesmo que variando entre os níveis hierárquicos e do vínculo com a Administração Pública do nomeado. No universo de 421 mil cargos de DAS – de 1999-2018 –, os nomeados filiados a partidos constituíam 13% do total, superior aos 8% observados na população brasileira estimada, que em 2015 contava com 16,5 milhões de filiados a partidos políticos. Esse percentual sugere que não é predominantemente por meio da filiação formal que os vínculos partidários dos nomeados para cargos de confiança federais, se existem, manifestam-se. Mas o percentual varia significativamente por nível hierárquico e vai de 12% e 11%, nos níveis mais baixos (DAS 1 a 3), a 28% no nível mais alto (DAS-6) (Lopez; Silva, 2019, p. 719).

¹⁴ Vale destacar o caso de burocratas que já alcançando seu ápice na carreira, tentam alçar voos na iniciativa privada ao adotar sobretudo pautas mais liberais e ligadas ao mercado. Esses burocratas muitas vezes encerram sua carreira nos serviços públicos adotando um discurso extremamente pró-mercado e servem como facilitadores de mudanças e reformas dessa natureza, sendo em seguida contratados pela iniciativa privada ou organismos internacionais com salários muito superiores aos que detinham no serviço público. De toda forma, mais pesquisas são importantes elucidar esse possível processo.

¹⁵ Nesse caso, um subtipo de ministro da cota do presidente.

monitorar políticas públicas, mas talvez atuar naquilo que Bauer *et al* (2014)¹⁶ chamou de desmantelamento de políticas públicas. Suas ações talvez estejam mais voltadas a seguir suas próprias convicções, ganhar prestígio e poder dentro de grupos fora do Estado (religiosos, filosóficos, movimentos etc.) ou mesmo estejam interessados em se lançar mais efetivamente na política posteriormente¹⁷.

Batista e Lopez (2021), por sua vez, categorizam os tipos de ministros como do partido do presidente, do partido da coalizão ou afiliado a um partido não partidário, como um substituto para o perfil do ministro. Eles sustentam que o tipo de ministro afetaria o perfil da burocracia nomeada na pasta correspondente. Quando o ministro é do partido do presidente, o ministério é povoado uma parcela maior de nomeados afiliados ao partido do presidente. Por outro lado, nos ministérios controlados pela coalizão, vemos uma parcela maior de nomeados afiliados aos partidos da coalizão.

Nota-se, portanto, que o sistema partidário influencia a formulação de políticas públicas principalmente por meio da relação Executivo-Legislativo (Jones, 2010, p. 33), inclusive no presidencialismo de coalizão brasileiro. Mas como o processo de formação de gabinetes e monitoramento da coalizão do presidente sobre ministros pode contribuir, aprofundando e indo além das características do sistema partidário e dos partidos políticos nas palavras de Jones, na definição da qualidade das políticas públicas, no grau de estabilidade política e na capacidade do país de ajustar suas políticas públicas frente a choques internos e externos (2010, p. 46)?

Para impor suas preferências e seus interesses, os políticos – tanto presidentes, quanto ministros – precisam da burocracia. Se os políticos detêm o poder de editar normas, alocar recursos e nomear pessoas em cargos estratégicos, é a burocracia profissional que detém as informações e os meios necessários para produção das políticas públicas, bem como

¹⁶ Bauer et al (2014) categorizam quatro tipos de estratégias principais do que se convencionou chamar de desmantelamento de políticas pública, levando em conta a variação do processo, e se o mesmo é explícito ou mesmo se os políticos desejam ocultar suas intenções: o "desmantelamento por padrão" está ancorado em práticas que vão esvaziando a política pública pelo orçamento, minguando e achatando orçamentos ao longo do tempo, de forma que a opinião pública não seja chamada atenção; uma segunda estratégia denominada "desmantelamento por mudança de arena" envolve transferir uma política para outra estrutura institucional, como um outro nível de governo, ou mesmo ministérios ou autarquias que gozem de menos prestígio e recursos; o "desmantelamento por ação simbólica" trata de, por meio de discursos, enfraquecer a política explicitando a intenção de desmantelamento ao político ou governo responsável pela produção da política pública, mesmo que esses discursos não tenham efeitos concretos sobre a política pública em um primeiro momento; e, finalmente, a estratégia denominada "desmantelamento ativo", em que há uma ação explícita e concreta de extinção da política pública gerada por fortes demandas ou mesmo pela oportunidade de mudança.

¹⁷ Interessante se aprofundar sobre esse tipo de ministro para explorar questões e desvelar suas características. Seria uma categoria híbrida aos outros dois? Serviria a que propósito ao presidente, além de aquinhoar suas bases? E como esse ministro conseguiria ter êxito eleitoral (votos), principalmente quando flerta com discursos que negam a política e não se coadunam a preceitos técnico-científicos.

cumprimento das funções administrativas do Estado. Nessa relação interativa certamente a burocracia leva vantagem quando tratamos sobre resultados de políticas públicas, especialmente devido a seu conhecimento acumulado no interior das organizações públicas e das políticas públicas que são conduzidas naquela organização, do acesso privilegiado aos recursos e ações do Estado (Lopes; Vieira, 2020).

Certamente um olhar sobre a burocracia pode dar conta dessas inquietações, especialmente quando observamos as transformações processadas no bojo dessa disputa entre presidente e ministro. As propensões dos presidentes brasileiros pela “construção de estruturas burocráticas coerentes e capazes de implementar políticas públicas de forma efetiva” (Borges, 2020, p. 31) e as indicações partidárias de ministros para postos chave parecem sugerir que exista uma disputa de quem conduz as políticas públicas, com momentos mais estáveis e outros nem tanto. Essa possível realidade recomenda uma análise mais aprofundada sobre a natureza das nomeações na burocracia pública.

Assim, aparentemente, no que se refere aos ministros, há na literatura aqui analisada uma tendência mais enraizada de categorizá-los conforme a velha dicotomia da política e da técnica. Alguns trabalhos já fazem uma crítica a essa visão, propondo novas categorias de ministros e complexificando as áreas cinzentas entre técnica e política. De toda forma, trabalhos como os de Batista e Lopez (2021) já trazem aspectos interessantes como ministros partidários que buscam coordenar programas e ações prioritárias, cumprindo um papel de alinhamento e monitoramento de políticas públicas para o alcance de metas¹⁸.

2.4. CARGOS E NOMEAÇÕES BUROCRÁTICAS

Tanto presidentes quanto ministros buscam alocar burocratas de sua confiança – desde que sejam alinhados a suas ideias e agendas ou que pelo menos sejam responsivos a suas demandas – em posições-chave no Estado procurando afastar interesses de outros grupos das organizações que conduzem.

A nomeação de burocratas de alto escalão, segundo Batista e Lopez (2021) são uma das decisões mais importantes que os presidentes precisam tomar. A nomeação desses cargos da alta burocracia é crucial no sucesso do governo, já que essas nomeações são um mecanismo de controle do governo sobre as políticas públicas garantido suas próprias decisões, ao mesmo tempo que recompensam partidos e parlamentares que apoiam a agenda legislativa do governo.

¹⁸ Nesse caso, é necessário explorar outros componentes, como talvez ministros parlamentares e ministros não-parlamentares, fugindo da dicotomia supramencionada. De toda forma, nesse trabalho acreditamos que a técnica não necessariamente repele a política.

Os burocratas também são primordialmente responsáveis pela efetividade da implementação das políticas públicas, garantindo resultados satisfatórios. Idealmente, a lógica de nomeação deveria atender a três critérios: lealdade ao presidente, alinhamento ideológico e competência técnica. Mas a limitação de burocratas com tal expertise e demandas políticas específicas não permitem esse tipo de arranjo na maioria das vezes (Lopez; Vieira, 2020).

As nomeações dos cargos da alta burocracia tornam-se chave nesse jogo, representando um instrumento de controle sobre a burocracia. Os cargos e a nomeação, portanto, servem tanto ao controle político sobre a burocracia quanto para as relações do Presidente com o Congresso, com os partidos políticos e com outros grupos de interesse, formando maiorias, estabilizando a governabilidade, o que significa que o cargo pode também servir como recompensa a apoiadores ou mesmo troca de favores pessoais, configurando o patrocínio político e o clientelismo (Lopes; Vieira, 2020).

O cargo é um dos principais recursos de poder do presidente da república em sistemas multipartidários, servindo para negociar, formar e fortalecer uma base de apoio no Congresso, premiar apoios, recrutar burocratas experientes e capazes de implementar complexas políticas públicas e assegurar as preferências ao controlar a política pública. Na realidade brasileira, a ampla quantidade de cargos e a relativa liberdade do presidente – e mesmo o ministro no que concerne a cargos subministeriais de sua própria pasta – em nomear pessoas em posições chave nos alto e médio escalões da Administração Pública Federal, sem controles congressuais significativos, o sistema eleitoral que incentiva estratégias localistas e distributivas, bem como o regionalismo como critério inafastável da negociação de cargos da burocracia federal, tornam esse instrumento incontornável para as pesquisas sobre políticos e burocratas (Lopez; Praça, 2015; Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Lima, 2020).

Criados durante a ditadura militar, os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), juntamente com os cargos de presidente, vice-presidente, ministros e os Cargos em Comissão de Natureza Especial (NES) basicamente representam a estrutura de cargos do Poder Executivo nacional. Os DAS foram concebidos para aperfeiçoar os quadros da burocracia pública brasileira e são compostos por seis hierarquias. Do nível 1 a 3 encontram-se posições mais operacionais, ao passo que os níveis 4, 5 e 6, ao lado do NES, formam o que pode ser chamado de médio e alto escalão da burocracia pública federal brasileira (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Lima, 2020; Albrecht, 2022).

Os cargos podem ser providos por burocratas profissionais de carreira que ingressaram por concurso público ou mesmo por pessoal de fora do Estado. Esses últimos recebem a

remuneração integral relacionada à posição de confiança, enquanto aqueles outros podem optar entre receber um percentual do DAS para ser integrado ao salário que já recebem do cargo relativo ao seu concurso público (cargo efetivo), receber o valor integral do cargo, renunciando ao valor integral do seu cargo efetivo (enquanto permanecer no cargo comissionado) ou ainda ganhar um acréscimo equivalente ao excedente do cargo comissionado em relação ao provento do seu cargo efetivo (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Lima, 2020; Albrecht, 2022).

Desde 1970, quando foi criada a estrutura de cargos, esse sistema vem paulatinamente se modificando. Para destacar as principais mudanças registradas, podemos mencionar o estabelecimento de percentuais mínimos para que tais fossem providos por servidores públicos de carreira, em cada nível, decreto editado em 2005. Nessa mudança, estabeleceu-se que os DAS de níveis de 1 a 3 deveriam ter pelo menos 75% de seu provimento com servidores públicos efetivos; 50% dos DAS 4 deveriam ser providos por servidores públicos efetivos; e os DAS 5 e 6 tinham livre provimento. Em 2016, um outro decreto e uma medida provisória modificaram parte dos cargos DAS e os transformaram nas chamadas Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Uma parte dos DAS de 1 a 5 foram transformados em FCPE de 1 a 5, sendo estes últimos de provimento exclusivo a servidores públicos efetivos. Além disso, cada órgão teve a obrigatoriedade em transformar um percentual mínimo de DAS nessas FCPEs, e aqueles não transformados observariam as regras do decreto anterior.

Já em 2017, novo decreto estabelece que 50% dos DAS de 1 a 4 deveriam ser providos por servidores públicos efetivos, ao passo que 60% dos DAS 5 e 6 deveriam ser ocupados por servidores efetivos. Observa-se que com essas últimas mudanças, diminuiu-se o quantitativo obrigatório de servidores público efetivo nos níveis inferiores já que se rebaixou a exigência para 50% da ocupação de servidores concursados nos DAS de níveis de 1 a 3, que antes era de 75%, supostamente jogando para uma negociação mais ampla de 3,4 mil e 3,6 mil cargos DAS¹⁹ (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Lima, 2020; Albrecht, 2022).

¹⁹ Os Decretos e Medida Provisória em questão são o Decreto de nº 5.497, de 21 de julho de 2005, da presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, “Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis de 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”; Decreto nº8.875/2016 que “Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de Funções Gratificadas e de Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão” e a Medida Provisória 731/2016, posteriormente convertida na Lei 13.346, de 10 de outubro de 2016, Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. ; e o Decreto de nº 9.021, de 31 de março de 2017, da presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, “Altera o Decreto no 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis de 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”.

Por outro lado, vale destacar a crítica sobre parte da literatura brasileira referente ao enquadramento para descrição dos padrões de nomeação e a relação entre distribuição de cargos e presidencialismo de coalizão. Boa parte da literatura brasileira lida com o tema utilizando basicamente dois fatores para verificar a influência dos partidos políticos no processo de nomeações, quais sejam: a vinculação formal de integrantes de carreiras públicas que ingressaram via concurso e a filiação partidária, dividindo as nomeações de acordo com uma clivagem que coloca os indicados políticos como ligados a um sistema de patronagem e envolvidos em interesses político-partidários e, por outro lado, as carreiras burocráticas como estruturas institucionais insuladas e meritórias (Lima, 2020; Albrecht, 2021; Albrecht, 2022).

Existem, contudo, dificuldades complexas e múltiplas sobre a filiação partidária como garantidor de engajamento. É importante destacar primeiramente que a literatura mostra o baixo percentual de filiados a partidos políticos ocupantes dos cargos DAS. Além disso, filiação formal não se traduz em um engajamento mais profundo, uma vez que há filiados que pouco participam da vida política do partido ou mesmo pelo vagar dos processos de desfiliação dos partidos. É necessário um aprofundamento das pesquisas para desenvolver outros indicadores que desvelem os perfis da burocracia pública, para além da filiação e do vínculo formal com o serviço público, como redes de contatos, regionalismos e experiências em órgãos de sociedade civil, por exemplo, ainda que haja uma complexidade na obtenção de dados para isso (Albrecht, 2021; Albrecht 2022, Lopez; Silva, 2019; Lima, 2020; Lopes, Vieira, 2020).

Batista e Lopez (2021) afirmam que o processo de nomeação da burocracia é definido por uma combinação de fatores, tais como a burocracia e orçamento ministerial, a natureza das políticas públicas, a trajetória institucional dos ministérios e os interesses do presidente ou do partido que conduzem a agenda de políticas públicas. Nesse sentido, os autores propõem uma classificação teórica baseada em grupos de ministérios, suas políticas públicas e orçamento para analisar sistematicamente a relação entre tipo de ministro e perfil da burocracia de alto escalão.

A estabilidade é um fator chave para o desenvolvimento de habilidades e acúmulo de conhecimentos para a performance de trabalho do burocrata. Nesse sentido, o desempenho de políticas públicas e o debate sobre capacidades estatais, qualidade de governo e profissionalização da burocracia pública passa pelo tema da estabilidade que permite o aprendizado ao longo do tempo (Batista; Lopez, 2021; Geddes, 1996).

Em uma perspectiva de governos de alta qualidade que agem imparcialmente, não são corruptos e usam os seus recursos eficientemente, Dahlstrom e Lapuente (2017) defendem a importância da delimitação de cargos políticos e técnicos. Mas não incorrem no desenho

weberiano clássico de separação e proteção da burocracia ao argumentar que a coexistência de agentes com interesses distintos permite a *accountability* da burocracia e, ao mesmo tempo, evita o abuso da orientação política em detrimento do interesse público.

Por outro lado, os autores parecem colocar um desafio em um desenho que integra políticos e burocratas dessa maneira: a burocracia tende a se mover orientada no longo prazo. Dessa forma, ao cuidar de sua carreira o burocrata levará em consideração também o partido político (Dahlstrom; Lapuente, 2017).

Batista e Lopez (2021) desenvolveram pesquisa em que se propuseram a analisar sistematicamente a relação entre o tipo de ministério e o perfil da burocracia de alto escalão, a partir de uma classificação teórica com base em grupos de ministérios que considera os tipos de políticas públicas de cada pasta e os recursos orçamentários à sua disposição. Os autores argumentaram que os perfis da burocracia de alto escalão variava de acordo com as quatro atividades básicas do governo: coordenação, regulamentação, distribuição e redistribuição²⁰. Dependendo da centralidade e da visibilidade do ministério, o presidente decidiria pela nomeação de burocratas profissionais ou perfis políticos. Os autores analisaram as estratégias de nomeação dos presidentes considerando quatro características, quais sejam: a proporção de burocratas de alto nível provenientes de carreiras federais mediante concurso público (meritocrática); o percentual de nomeados filiados a partidos políticos. Entre os nomeados partidários, os autores consideraram: nomeações ligadas ao partido do presidente; e nomeações de membros dos partidos da coalizão.

Segundo os pesquisadores, após aplicarem pesquisa compreendendo um recorte temporal de seis mandatos de presidentes do Brasil entre 1999 e 2016 a partir de dados gerados a partir do cruzamento de informações sobre membros de partidos políticos, disponibilizadas

²⁰ Os autores categorizam as atividades básicas do governo a partir de *clusters*, definidos pela combinação das duas principais atividades de cada ministério: sua capacidade de formular política pública (que vai necessitar geralmente de um projeto a ser aprovado no Congresso) e a execução orçamentária. Os ministérios coordenadores são aqueles muito importantes em formular política pública, mas que não executam grandes orçamentos, tendo como exemplos ministérios centrais, como os do Planejamento e o da Fazenda; os ministérios de redistribuição são subdivididos entre aqueles que gerem políticas sociais, que cumprem um papel importante no desenho de políticas sociais e que possuem geralmente um orçamento significativo, como os da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e, por outro lado, aqueles ligados à seguridade social e políticas de mercado de trabalho, que não tem muita capacidade de formulação e políticas públicas e cujos orçamentos são pouco discricionários, tal como o do Trabalho; os ministérios de distribuição geralmente ocupam um papel periférico na formulação mas possuem orçamentos robustos e discricionários, capazes de gerar ganhos eleitorais, sendo como exemplos os Ministérios das Cidades, Transporte, Integração Social e Defesa; e, finalmente, a regulação, que engloba ministérios que não são centrais na formulação, tampouco possuem orçamentos vistosos, sendo importantes para grupos de interesses devido ao controle que exercem na regulação de setores da economia e da sociedade, como o Ministérios da Agricultura, Indústria e Comércio, Turismo, Esportes, Cultural, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, Comunicação, Meio Ambiente e Minas e Energia.

pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ocupantes de cargos DAS extraídos do sistema SIAPE/MPDG, os achados indicaram que os ministérios de coordenação geralmente são aqueles menos politizados e onde há uma maior concentração de burocratas profissionais de carreira – já que provavelmente se tratam de ministérios sem grandes recursos orçamentários e onde não há geralmente disputas entre grupos de interesses.

Por outro lado, os resultados das pesquisas mostram que ministérios de distribuição (que não sociais) e de regulação são aqueles em que as nomeações de pessoas de fora da Administração Pública são mais acentuadas, confirmando a hipótese de indicados que representariam grupos de interesse específicos. Ainda nos achados, os pesquisadores identificaram que, no que concerne a uma das formas mais clássicas de politização, a nomeação de membros dos partidos é maior nos três grupos de ministérios do que nos ministérios de coordenação, havendo diferença estatística entre os altos escalões dos ministérios, o que sugere uma proteção dos ministérios de coordenação das indicações políticas (Batista; Lopez, 2021).

Os resultados do estudo empreendido por Batista e Lopez (2021) ainda indica que não há um perfil claro ou prioridade explícita para áreas temáticas ou grupos de ministérios, seja no escalão médio ou superior, no que concerne a nomeações de aliados de partidos da coalizão, o que corrobora com a hipótese dos autores que previa uma distribuição uniforme dos membros do partido da coalizão entre os grupos de ministérios, já que há uma visão pragmática de alocar cargos para os partidos da coalizão de acordo com a disponibilidade nos ministérios em uma perspectiva clientelista. Ou seja, a distribuição de cargos entre os membros da coalizão partidária seria conforme os cargos disponíveis no momento, sem observar predileção por temas ou ministérios específicos.

Argumentando que a incorporação de servidores de carreiras transversais aos postos DAS 4, 5 e 6 poderia ser tomado como uma Proxy de profissionalização de gestão e um indício de uma lógica de mérito para provimento de cargos; e que haveria uma relação inversa entre o percentual de filiados a partidos e de servidores de carreira ocupando altos postos, Borges (2020) analisou os casos dos Ministério dos Transportes e Integração Nacional cobrindo oito anos, entre os governos Lula II e Dilma I. Com os dados que coletou, ele demonstrou que a redução dos nomeados sem vínculo correspondia um aumento expressivo na presença de servidores de carreiras transversais nos postos DAS 4 a 6 e um processo de substituição gradual de quadros filiados a partidos e de fora do serviço público por servidores de carreiras transversais no Ministério da Integração Nacional (Borges, 2020, p. 28).

No que concerne ao caso do Ministério da Integração Nacional, Borges (2020) apresenta fortes evidências com a hipótese da delegação burocrática quando da entrada do ministro Francisco Teixeira. A nomeação de ministros técnicos acompanhou mudanças no padrão de nomeação no alto escalão, observando um aumento no quantitativo de servidores de carreira em postos mais elevados. O autor acrescenta ainda ter observado “que em momentos de crise ou de mudanças na coalizão, os presidentes parecem optar pela nomeação de ministros não partidários como forma de reafirmar a sua autoridade” (Borges, 2020, p. 30).

A respeito da estratégia de delegação burocrática, o autor ressalta um relevante achado sobre esta estratégia que resultaria em “um maior alinhamento e maior efetividade da coordenação entre o centro presidencial e a burocracia setorial”. Segundo ainda o autor, tal fato estaria ancorado na perspectiva de estabelecimento de relações de confiança com servidores que ocupariam posições fundamentais de monitoramento e execução de políticas públicas que permitiriam redução nas assimetrias de informação (Borges, 2020, p. 32).

Se olharmos a partir da perspectiva dos políticos, há preferências e interesses em implementar políticas públicas, formar coalizões partidárias com o Congresso e recompensar aliados de grupos de interesse. Mas por outro lado, o corpo burocrático está distante da figura fria que reverbera de Max Weber, possuindo também interesses e delineando estratégias. Os burocratas podem possuir hegemonicamente posições ideológicas diferentes do governo vigente – construídas a partir de relações com parlamentares ideologicamente distantes do governo ou mesmo de grupos de interesse como o setor privado e a sociedade civil organizada (Lopes; Vieira, 2020). Sobre os atores que competem com o poder estatal para influenciar as políticas públicas:

Diversos atores políticos interagem com o poder estatal na formulação e implementação de determinada política (Yesilkagit; Van Thiel, 2012), e, portanto, é possível vislumbrar um conjunto amplo de grupos interessados nas nomeações públicas, cada qual com os seus próprios objetivos e instrumentos de interferência, que podem variar de acordo com o contexto histórico de cada organização, com a sua estrutura burocrática interna, com o setor em que atua e com a sua importância ou valor político. Além dos Presidentes, parlamentares, partidos políticos e burocratas, as nomeações podem interessar ao mercado privado, haja vista a influência do setor público na atividade empresarial e no desenvolvimento econômico dos países; à sociedade civil organizada, para que as políticas públicas de seu interesse sejam levadas à frente; às associações de classe, para a defesa dos seus interesses corporativos; à comunidade internacional, considerando as políticas e os desafios globais; e a outras organizações do próprio governo, na busca por uma maior harmonia entre as políticas executadas ou para a superação de obstáculos à implementação da sua agenda (Lopes; Vieira, 2020, p. 453).

A literatura analisada nesse tópico evidenciou a importância da burocracia na configuração da Administração Pública e como ela se move também por interesses e afinidades ideológicas, se afastando do tipo ideal weberiano impessoal. Há indícios de que em alguns tipos de ministério pode haver uma prevalência por uma determinada burocracia, como nos ministérios de distribuição não sociais e de regulação onde as nomeações de pessoas de fora da Administração Pública são mais acentuadas.

2.5. PERFORMANCE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O fato é que a gestão de uma política pública, seja no contexto de uma possível disputa sobre seu controle entre presidente e ministro, seja em um contexto de um ministro técnico que comanda uma determinada pasta orientado pelo mérito e pelos resultados, pode ensejar impactos sobre essas políticas públicas. Esses impactos se dão por meio da criação de estruturas sobrepostas em termos de competência normativa, nomeação de indicados políticos sem conhecimento especializado no tema ou que secundarizam os critérios técnicos para implementação da política pública, descontinuidade na operacionalização da política e nos processos administrativos, gerando rotatividade e até mesmo problemas político-partidários devido à burocracia se insular ao não dialogar com políticos.

Quanto mais profissionalizado o corpo burocrático e mais institucionalizadas as organizações, mais difícil é o processo de politização das nomeações. Ou seja, as nomeações baseadas na patronagem e no clientelismo terão menor efeito sobre um corpo burocrático mais coeso e unido por valores mais homogêneos, bem como em organizações que limitem de alguma maneira a remoção dos tomadores de decisão, seja por meio de estabilidade do seu corpo de servidores, seja por meio de mandatos de postos-chave. Por isso, a burocracia pode buscar impedir a politização de seus quadros, diferente de ter uma postura passiva e orientada apenas por cargos, cultivando uma autonomia e, na busca por autoproteção, proteger seus empregos (Lopes; Vieira, 2020; Batista; Lopez, 2021; Baird, 2019).

Clinton (*et al.*, 2012) desenvolve em sua pesquisa uma compreensão organizacional e burocrática que dá pistas sobre as possíveis dificuldades de politização da burocracia. Nela, destaca que as agências governamentais são fundamentalmente políticas e que as pessoas que habitam essas organizações planejam, fazem *lobby* e gerem políticas públicas como vários outros agentes políticos. Os autores argumentam que as preferências entre burocratas profissionais dessas agências e nomeados políticos sem vínculos possuem preferências distintas, sendo que os primeiros teriam uma visão mais liberal que os últimos e os congressistas republicanos do 109º Congresso. Por outro lado, sua pesquisa sugere que o presidente tende a

nomear perfis mais liberais para agências com esse perfil, indo de encontro à ideia de que o presidente politizaria tais agências de maneira estratégica, nomeando quadros com visões mais próximas às próprias suas (Clinton *et al.*, 2012, p. 12).

Tudo isso acaba se interligando com o desempenho e performance de organizações, programas e políticas públicas. Quando burocratas de carreira, orientados por critérios meritocráticos, não estão dispostos a implementar agendas de governos, os políticos podem lançar mão de pessoal de fora do setor público para implementar suas políticas. Entretanto, muitas vezes a depender do tema da política pública ou mesmo do grau de institucionalização da organização, as capacidades dos nomeados de fora do serviço público podem ser limitadas. Esse cenário criaria um *trade-off* entre maior lealdade e maior competência, o que poderia ser mitigado a partir da escolha de burocratas alinhados ideologicamente com as prioridades dos governos, bem como por outros meios de controle político (Lopes; Vieira, 2020, p. 446).

A literatura sobre performance burocrática tem vasta produção estadunidense que aborda especialmente estudos comparativos entre burocratas de carreira e burocratas nomeados por interesses político-partidários, apostando na clivagem entre domínio técnico das atribuições do cargo versus a proximidade político-partidária e servidores da carreira do serviço público ou não (Lopez; Praça, 2015). Essa literatura tem se justificado pela cada vez mais clara compreensão de que a competência na gestão de programas governamentais e políticas públicas contribui para a saúde da democracia do país e que o foco em metas políticas em políticas públicas, em oposição à fidelidade partidária pode ser menos destrutivo para os valores democráticos do que o partidarismo estrito na nomeação de pessoal no serviço público (Miller, 2015, p. 1; Peters; Pierre, 2004, p. 3).

Podemos dizer que esta mesma literatura estadunidense parte de uma visão epistemológica que está ancorada nos ideais weberianos em que a neutralidade é uma virtude do burocrata ideal. Nesse sentido essa vertente da literatura aborda a burocracia contrapondo burocratas profissionais de carreira àqueles indicados por políticos. Nesses trabalhos há uma valoração positiva da neutralidade burocrática dos profissionais de carreira por estarem de alguma forma autônomos a um político e por se guiarem pelo mérito. Esses estudos jogam luz para a performance das políticas públicas como sendo a variável dependente mais valiosa. Nesse corpo de estudos se acumulam resultados apontando que os indicados políticos têm desempenho inferior ao outro grupo.

Essa distinção weberiana entre perfis burocráticos também é marcada na literatura contemporânea sobre capacidades estatais onde igualmente sustenta-se que burocracias mais

profissionais e técnicas teriam melhores desempenhos que aquelas políticas. Subjacente a esse pressuposto, está o argumento teórico de que formas distintas de recrutamento gerariam incentivos distintos para as atividades desempenhadas pelos atores burocráticos, ou seja, os burocratas profissionais que entrariam por concurso público se orientariam pelo mérito e teriam mais capacidade também por conta da estabilidade que permitiria maior acúmulo e experiência nas atividades estatais; ao passo que os indicados políticos dependeriam de relacionamentos e da confiança de seus chefes, e portanto teriam outras prioridades quando nomeados (Lima, 2020).

Nesse sentido, Lima (2020) desenvolveu pesquisa com o objetivo de testar e mensurar os impactos da forma de recrutamento – lateral, ou seja, nomeação por indicação política e por concurso público – sobre as atitudes e percepções dos burocratas. Mais especificamente, sua pesquisa pretendeu isolar o efeito político do recrutamento de funcionários públicos que atuam em ministérios brasileiros. Sua expectativa teórica se resumiria a haver efeitos sistemáticos do tratamento político, advindos da seleção discricionária e ausente de aprovação por concurso público (mérito) sobre atitudes e percepções dos burocratas – quando comparado de maneira contrafactual ao grupo controle, qual seja, burocratas profissionais de carreira que ingressaram via concurso público.

Os resultados de seu trabalho apontam em uma direção que confirmam apenas parcialmente as diferenças de atitudes e percepção, quando comparados os dois grupos categorizados por ingresso na Administração Pública. O tratamento de recrutamento político (aqueles nomeados discricionariamente que vem de fora do Estado) apresentou robustos efeitos focalizados, notadamente em atitudes e percepções de natureza relacional. Ou seja, capacidades e habilidades de coordenação interna e também “relacionamento intraexecutivo e com os demais poderes, quanto habilidades políticas, que refletem a intensidade dessas interações institucionais, endógenas às burocracias, horizontais em relação aos demais atores do sistema político, e verticais em relação à sociedade” (Lima, 2020, p. 589).

Os nomeados de perfil político que ingressavam de maneira lateral frequentavam mais consultas aos conselhos de políticas públicas, faziam uso com mais facilidade de mídias sociais e ferramentas de TI, maior habilidade na coordenação de equipes e na mediação de conflitos, ações visando apoio de parlamentares, mobilização do Legislativo e do Judiciário, e suporte da consultoria jurídica (Lima, 2020). Aqui vale destacar um trecho do autor sobre a dicotomia entre a burocracia pública profissional e os indicados políticos oriundo de forma da Administração Pública:

Em suma, de um lado, sugerem alguns autores que nos últimos 30 anos o Brasil se tornou mais policy-oriented e menos clientelista (Lyne, 2005; Matheson et al., 2007; Barberia; Praça, 2014). De outro, ainda que os controles políticos reforcem a accountability vertical, pois tendem a manter o governo burocrático responsivo às demandas eleitorais (Geddes, 1996; Kopecký et al., 2016), uma alta politização burocrática igualmente pode produzir efeitos corrosivos no sistema (Bersch et al., 2017; Fuenzalida; Riccucci, 2018; Oliveros; Schuster, 2018). Baixos níveis de expertise de atores de ingresso lateral e altas taxas de turnover de indicados a cargos-chave podem prejudicar a continuidade das políticas públicas (Lopez et al., 2015), e uma intensa rotatividade pode impedir que esses altos dirigentes sejam capazes de avaliar mais apropriadamente seus subordinados (Naff et al., 2016). Em última instância, a politização pode minar o próprio serviço civil no caso de um servidor público considerar que seu plano profissional está formatado ou fidelizado ao jogo político partidário (Bersch et al., 2017) ou a outros modos informais de lealdade às autoridades do governo (Moynihan; Roberts, 2010). Em síntese, quando o mecanismo de indicação política não é usado para fins objetivos de policy, e sim exclusivamente utilizado para construir apoio político, a instituição pode ficar comprometida (Grindle, 2012) (Lima, 2020, p. 594).

Nesse ponto parece salutar observar a importância de que o Estado se equilibre de forma que consiga ser poroso a demandas da sociedade e seus inúmeros grupos, como também tenha capacidade de discernir prioridades que afligem consideráveis franjas da sociedade e sejam obstáculos para o seu desenvolvimento – ainda que muitas vezes essas prioridades não possuam canais e grupos que as vocalizem adequadamente em direção ao centro da agenda governamental – sendo capazes também de implementar, com controle e transparência, políticas públicas coerentes de maneira efetiva e racional. Dito isso, é importante contextualizar que um Estado tecnocrático também passa ao largo de qualquer ideal democrático, recrudescendo o déficit de representatividade que já é sobejamente conhecido no nosso sistema eleitoral. Burocracias insuladas e independentes já foram testadas e não respondem aos desafios contemporâneos das democracias, podendo passar a servir mais a si próprias, se tornando caras e pouco transparentes.

A relação entre servidores públicos nomeados por um político e aqueles de carreira está ligada à tradição de cada cultura e país. Enquanto nas democracias anglo-americanas observa-se uma tradição mais forte no sentido de separação da política e da administração, na Alemanha há uma conexão mais próxima entre elas. A alta administração pública é altamente profissional, mas também transita politicamente. Em geral, os servidores públicos utilizam a estrutura de carreiras profissionais para galgar novas posições. Mas à medida que se aproximam do topo, tendem a declarar uma filiação partidária, o que é amplamente aceito naquela cultura (Peters; Pierre, 2004; Peters, 2013, p. 13).

As nomeações políticas nos Estados Unidos dentro da burocracia refletem a norma de separação entre política e administração e, ao mesmo tempo, a necessidade percebida pelos políticos de garantir que suas escolhas políticas sejam de fato implementadas por meio da burocracia. Vale destacar que nos níveis burocráticos abaixo de onde normalmente se politiza as nomeações, o serviço público civil nos Estados Unidos é regido por um arcabouço legal-normativo bastante rígido e voltado para a neutralidade política (Peters, 2013, p. 13).

Outras tradições permitem uma conexão mais próxima entre política e administração. Um dos casos mais claros é o da Alemanha, em que a alta administração pública é altamente profissional, mas também política. Os altos escalões do serviço público evoluem na estrutura da carreira profissional baseado no mérito, mas à medida que se aproximam das posições mais altas, tendem a declarar uma filiação partidária. Embora esse nível de envolvimento político seja inaceitável em muitos sistemas administrativos, na Alemanha e nos países do sul da Europa é amplamente aceito (Peters; Pierre, 2004; Peters, 2013).

Adicionalmente, Toral (2021a; 2021b) tem feito provocações interessantes em torno das nomeações políticas de burocratas que, pelo menos parcialmente, são orientadas por critérios não meritórios. Ainda segundo o autor, em alguns contextos o que se define como patronagem/clientelismo pode ser enquadrado como um mecanismo de governança possível que garante a provisão de políticas públicas a partir de um político – que nomeia burocratas – e minimamente se preocupa com resultado das políticas públicas. Ou seja, a prática da nomeação de um burocrata por um político a partir de critérios que não sejam unicamente meritórios pode ser uma solução em determinados contextos para que a política pública funcione adequadamente permitindo, para além de controle sobre o burocrata e a política, a *accountability* e a efetividade de políticas públicas – indo em direção contrária a uma parte importante da literatura que enxerga tais práticas como clientelismo em regra.

O autor utiliza o conceito de *upward embeddedness*, que seria uma qualificação detida pelos burocratas nomeados por políticos (por critérios não-exclusivamente meritórios), que poderiam ser enquadrados como *street-level managers* ou burocratas de nível de rua²¹, burocratas como diretores de escola e gerentes de unidades de saúde, que ocupariam uma posição crítica entre burocratas seniores (acima deles) e burocratas de nível de rua. Tal posição exigiria um perfil dinâmico que transitasse e se alinhasse aos primeiros, bem como coordenasse e motivasse aqueles últimos. Empiricamente ele utiliza diretores de escola e políticos locais do

²¹ Na acepção de Lipsky (2010) (Nota do Autor).

Rio Grande do Norte, fazendo achados instigantes sobre a estabilidade desses burocratas, os comparando àqueles nomeados por políticos e eleitos²². Os achados apontam em uma direção em que os nomeados não necessariamente têm pior desempenho (efetividade de políticas públicas) e que seu desempenho piora quando o incumbente perde a eleição (*accountability*). Eles ainda parecem ser bastante mais inseridos e articulados na sociedade e nos atores locais chave. Aqueles outros parecem ser menos responsivos à secretaria de educação (Toral, 2021b).

Toral ainda aprofunda seu argumento ao problematizar o conceito de clientelismo ou patronagem (patronagem) sob diferentes perspectivas e jogar luz sobre os referentes aspectos positivos, dependendo do campo de estudos onde o conceito é aplicado ou estudado:

The argument that patronage can improve service delivery builds on insights from political science, public administration, and economics. First, previous comparative politics research has highlighted that patronage can facilitate party building (Sorauf, 1960; Huntington, 1968), nation building (Weingrod, 1968), interest aggregation (Scott, 1969), and state building (Grindle, 2012). Second, the public administration literature often treats the politicization of the bureaucracy in high-income countries as a resource that politicians use to tighten their control over policy and implementation (Peters and Pierre, 2004; Bach and Veit, 2017) and to build party networks (Kopecky et al., 2012). Third, American politics scholars often view political appointments as helping presidents increase policy control over federal agencies (Lewis, 2008; Aberbach and Rockman, 2009). Such studies commonly theorize a trade-off between policy control and bureaucratic performance (Moe, 1985). Finally, development economists have recently explored the theoretical possibility that patronage may help politicians address selection and agency problems, although no empirical evidence has been uncovered to support this idea (Xu, 2018; Colonnelli *et al.*, 2020) (2021b, p. 2).

É digno de nota trazer nesse momento a contribuição teórica de Bearfield (2009) ao debate. O autor retoma o conceito de patrocínio ou clientelismo (*patronage*) na ciência antropológica e como o conceito for apropriado pela ciência política. Segundo o autor, duas premissas foram fundamentais para essa apropriação: primeiro, o patrocínio ou clientelismo é o estudo de partidos e máquinas políticas; segundo o patrocínio ou clientelismo é um conceito de valência negativa.

Entretanto, ainda segundo o autor, se por um lado tais premissas foram úteis para esclarecer e estabilizar a definição na ciência política, por outro lado elas distorceram o conceito de patrocínio ou clientelismo até os dias atuais, se mostrando prejudiciais ao estudo do conceito. Na ciência política, o estudo do clientelismo ficou desnecessariamente restrito ao estudo de partidos e máquinas políticas, o que, por sua vez, desviou os acadêmicos e pesquisadores do

²² Em seu estudo, 65% dos diretores são nomeados por políticos, 24% são eleitos pela comunidade e 5% possuem mandato instituído pelo regime civil estatutário.

estudo do clientelismo em outros tipos de organizações. A valência negativa associada ao clientelismo também criou um problema tautológico, que leva os estudiosos da área a enfatizar desproporcionalmente o clientelismo como corrupção e ofuscando as chances de uma análise empírica objetiva e fria de eventuais benefícios causados pelo clientelismo (Bearfield, 2009, p. 67).

Bearfield reafirma a dualidade entre patrão e cliente, destacando que embora não haja um consenso sobre um equilíbrio de poder e sobre a natureza voluntarista de ambas as partes, as relações se estabelecem por uma natureza particularista e privada²³. O ambiente onde a relação se estabelece é de possível competição entre patrões e onde clientes buscam algo para trocar. Finalmente, os vínculos estabelecidos se mantêm desde que ambas as partes estejam tirando proveito segundo suas expectativas²⁴ (2009, p. 68).

Em que pese acreditarmos que o burocrata cumpre importante papel na democracia ao consubstanciar as demandas emanadas pela sociedade e, a priori, o faria a partir da tentativa de maximizar resultados utilizando menos recursos cada vez mais escassos nos Estados contemporâneos, influenciando a qualidade das políticas públicas, o grau de estabilidade política e a capacidade do país de ajustar suas políticas públicas frente a choques internos e externos (Jones, 2010), é preciso reconhecer outros papéis a partir da perspectiva trazida para debate por Toral (2021b).

Tomando como premissa a legitimidade do político lastreado por seus votos populares, estratégias de politização da burocracia para controlar as políticas públicas, sobretudo para garantir resultado e *accountability*, não nos parece ser algo fora de propósito, mas razoável e

²³ Vale destacar que embora os laços entre patrão e clientes se deem em um ambiente particularista e privado, reforça-se que nem este autor nem Bearfield (2009) está negando resultados negativos advindos de uma relação particularista dentro de um partido político ou de uma organização pública. O que se reforça no estudo é a deturpação da definição absolutizando a relação da corrupção com sua prática. Aliás, Kato e Mershon (2017) destacam que as relações e trocas de natureza particularistas entre facções tanto do Partido Liberal Democrático Japonês (LDP), quanto do Partido Democrata Cristão (DC), da Itália, acabaram muitas vezes levando a práticas de corrupção.

²⁴ Ainda ilustrando o pensamento de Bearfield e sua análise crítica, o autor argumenta que duas maneiras são possíveis de se enquadrar os objetivos do patrono: em primeiro lugar, o patrocínio pode ser utilizado como forma de consolidar o poder do principal, permitindo que esse último aumente ou mantenha seu escopo de poder ou influência. Uma segunda possibilidade ainda é possível na medida que o patrocínio é utilizado pelo patrono em busca de um princípio mais amplo ou de uma meta normativa. Essa segunda possibilidade é ressaltada pelo autor como, na maioria das vezes, a meta principal dos patronos. O autor ainda categoriza estilos de patronagem a partir da busca por metas pelos patronos como patrocínio ou clientelismo organizacional, utilizado para criar ou fortalecer organizações políticas; patrocínio ou clientelismo democrático, quando o patrocínio ou a relação clientelista tem como objetivo por parte do patrono alcançar objetivos democráticos ou igualitários; patrocínio tático, que usa o patrocínio ou clientelismo distribuindo cargos para superar divisões e clivagens políticas objetivando alcançar objetivos políticos ou resultados de políticas públicas; e patrocínio ou clientelismo reformista, que se estabelece quando aqueles comprometidos com a reforma do sistema de clientelismo existente se envolvem na prática para substituir o regime político corrupto que os precedeu (2009, p. 68).

mesmo salutar. A politização nesse caso poderia ser um processo necessário de entrega das demandas da sociedade, onde um arranjo seria gerado: 1) para garantir ao político seus objetivos (por exemplo, a implementação de uma política pública ou de benefícios de maneira exitosa para gerar reconhecimento e votos no próximo ciclo eleitoral); para oportunizar ao burocrata cioso de seu papel de gerir a máquina pública e produzir políticas públicas e benefícios ser reconhecido pelos seus pares, acumulando poder na Administração Pública; e para a sociedade que receberia o resultado das políticas públicas ou benefícios, além de um mecanismo que cria condições para que a burocracia seja responsiva dentro de suas atribuições às demandas da sociedade ao se importar com o sucesso dos governos e de suas políticas públicas²⁵ (Toral, 2021b; Peters; Pierre, 2004; Peters, 2013).

Voltando à literatura estadunidense que compara burocratas profissionais com indicados políticos, Miller (2015) aborda *recess appointments*, uma modalidade de nomeação para cargos dirigentes de agências estadunidenses muito utilizada²⁶ por presidentes daquele país. Ela permite que o presidente indique tais dirigentes durante o recesso do Congresso. Com isso, esses dirigentes são nomeados sem a necessidade de aprovação do Senado Federal. Nesse caso, se abre uma oportunidade para o presidente nomear um dirigente não ligado ao corpo profissional de burocratas da agência governamental.

Esses indicados políticos selecionados pelo presidente da República por sua fidelidade e confiança gozada junto à Casa Branca, segundo o estudo, teriam limitações em seus mandatos e provocariam incerteza na organização com relação ao período que permaneceriam dando as cartas na direção da agência. Isso poderia causar problemas administrativos ao possuir um estilo de gestão que não priorizaria a competência sobre a lealdade ou pela falta de capacidade que romperia os valores meritocráticos defendidos pelo corpo burocrático estável (Miller, 2015).

Assim, Miller (2015) averigua o desempenho de programas governamentais dos Estados Unidos geridos por burocratas nomeados por *recess appointment* e comparando com outros programas governamentais geridos por burocratas estáveis de carreira e outros burocratas

²⁵ De qualquer forma, não perdemos de vista o alerta feito pelo próprio Peters (2013, p. 20): “Strategies of politicisation also have consequences for the civil service as an institution and for its role in governance processes. All of the politicisation strategies tend to undermine the professionalisation of the civil service. Even with the professional strategy in Germany, civil servants are aware that for career purposes they will have to abandon their neutral detachment and become more a part of the political process at some point. For a public servant committed to the career service such political involvement may appear undesirable. That said, however, this strategy is less detrimental to professionalism than are the other approaches”.

²⁶ Segundo Miller (2015), durante as administrações Clinton e George W. Bush, de todos os cargos de departamentos executivos, agências independentes e outras, agências reguladoras, bem como conselhos e comissões cuja nomeação necessitavam confirmação do Senado, em torno de 14% foram providos por *recess appointment* (p. 2).

nomeados diversamente. Gallo e Lewis (2011) desenvolvem estudo bastante similar, mas comparando burocratas do partido ou da campanha nomeados e burocratas carreiristas.

Miller (2015) propõe ainda dois mecanismos teóricos que podem ligar burocratas nomeados por *recess appointments* a programas governamentais de baixa performance, a saber: mecanismo administrativo e um mecanismo de competência.

O mecanismo administrativo foca desafios administrativos enfrentados pelos burocratas supramencionados. Três dimensões administrativas do mecanismo são destacadas: 1) incerteza da liderança (tais burocratas acabam tendo um mandato curto e uma multiplicidade de direções que sua nomeação pode tomar, ocasionando incerteza na liderança da agência); 2) percepção de ilegitimidade (tais burocratas são vistos com desconfiança por não terem seus nomes aprovados no Senado e acabam sendo alvo de dúvidas sobre uma habilidade importante para os que ocupam sua posição: bom relacionamento com agentes políticos, como senadores); e 3) liderança desatenta (muitas vezes o nomeado tem sua atenção mais voltada ao angustiante processo de aprovação de seu nome no Senado do que a questões relacionadas à performance do programa gerido pela agência) (Miller, 2015, pp. 4-6).

O segundo mecanismo teórico proposto por Miller é relacionado à competência ou a sua falta. Uma vez que os nomeados não são aprovados pelo Senado, o presidente muitas vezes faz sua escolha observando questões como lealdade e compromissos políticos em detrimento da competência para o cargo (2015, pp. 6-7).

Miller (2015, pp. 14-15) e Gallo e Lewis (2011, p. 23) encontram evidências de que os nomeados por meio do mecanismo como *recess appointments* e outras nomeações de natureza política estão associados com baixos scores no PART (*Program Assessment Rating Tool*)²⁷ quando comparados com outros grupos de burocratas. Miller (2015) conclui que a consequência para a performance de programas governamentais geridos por esses burocratas cujas nomeações não foram confirmadas pelo Senado não é apenas significativa, mas é substantivamente significativa. Os resultados, de uma maneira geral, sugerem que esses burocratas, por meio de desafios administrativos ou lacunas em sua competência, são associados com piores performances quando comparados a outros burocratas (pp. 14-15). Os burocratas de carreira são os que obterem melhores notas, segundo Gallo e Lewis (2011, pp. 20-21). Vale destacar

²⁷ Programa federal criado no governo George W. Bush para avaliar programas governamentais. Esse programa também foi utilizado para elaboração de trabalho similar de comparação de desempenhos de diferentes burocracias por Gallo e Lewis (2011).

que ambos os estudos utilizaram controles para medir a ideologia da agência e evitar que houvesse um viés na avaliação da performance.

Akhtari, Moreira e Trucco (2017) desenvolvem estudos em municípios brasileiros para averiguar os impactos da mudança de partidos nas prefeituras sobre o setor de educação. Em municípios cujas prefeituras passaram por mudanças de partidos, observa-se também em suas escolas municipais uma forte rotatividade dos professores e diretores (pp. 18-22). A análise dos mecanismos propostos por Akhtari, Moreira e Trucco (2017) sugere que a rotatividade política se traduz em um pior aproveitamento dos alunos devido à ruptura causada na substituição de pessoal. Conclui-se que em um ambiente em que a burocracia educacional não está protegida do processo político, a rotatividade dos partidos políticos pode afetar negativamente a qualidade de um resultado relevante do bem-estar social: os resultados dos testes dos alunos (p. 28).

A pesquisa ainda conclui que o custo potencial de discricionariedade política sobre a burocracia ao vincular a rotatividade de funcionários públicos à rotatividade política seria interromper o processo de prestação de serviços públicos. Um componente dessa ruptura poderia ser práticas clientelistas em detrimento de uma política meritória de pessoal. Ou seja, quando um novo prefeito ou secretário municipal de educação assume uma prefeitura antes dirigida por uma gestão oposicionista, ele pode – a depender da estrutura de pessoal da prefeitura, como por exemplo, percentual de estáveis – promover mudanças nas diretorias das escolas e no pessoal da secretaria de educação que, dado o processo de aprendizagem e o número de servidores com experiência anterior naquele município capazes de piorar a prestação do serviço público de educação ou mesmo interrompê-lo. Outro componente dessa ruptura indicado no trabalho refere-se à instabilidade criada no processo de prestação de serviços públicos (Akhtari *et al.*, 2017, p. 28). Mais do que isso, a pesquisa reforça como mudanças na composição partidária da burocracia afetam processos e resultados da política pública.

São também observadas evidências de que no primeiro ano após as eleições, em municípios onde houve mudanças partidárias na prefeitura, há uma diminuição das notas dos alunos da 4ª e 8ª séries em escolas municipais – ao passo que em escolas não-municipais localizadas nos municípios não são observadas mudanças dessa natureza. Os achados também permitem afirmar que os impactos são mais fortes um ano após as eleições, mas que são persistentes ao longo dos anos (Akhtari *et al.*, 2017, pp. 15-17; 24-25).

Cortázar, Fuenzalida e Lafuente colocam como questão central em seu estudo quais são os benefícios da seleção baseada em mérito de cargos seniores. Com o objetivo de buscar essa linha de pesquisa emergente, os autores analisam em que medida a seleção baseada em mérito

dos executivos seniores do setor público pode aprimorar o desempenho dessas organizações. A análise foi baseada em oito estudos de caso envolvendo a experiência de executivos do setor público que foram recrutados através do *Sistema de Alta Dirección Pública*, do Chile e do *Cuerpo de Gerentes Públicos*, do Peru (2016, p. 2).

Como estudo exploratório, Cortázar, Fuenzalida e Lafuente obtiveram evidências que levam a crer que a seleção de gestores públicos baseada em mérito pode levar a aprimoramentos da gestão interna como padronização de processos, reestruturações organizacionais, estabelecimento de mecanismos de coordenação e melhor uso de recursos e da prestação de alguns serviços com qualidade para processos internos e clientes (2016, p. 23).

Martinez-Gallardo assinala que a rotatividade em gabinetes compromete a acumulação de conhecimento e informação, bem como as importantes relações entre políticos e burocratas que ocorrem nos gabinetes, sendo relacionada a resultados econômicos ligados ao aumento de gastos e a taxas voláteis de inflação (2010, p. 120). Nesse sentido, a autora resume sua ideia sobre esse ponto da seguinte maneira:

To summarize, rapid turnover shortens the time horizon of policymakers, who tend to favor policies that have benefits they can capitalize on in the short run, regardless of their potential future costs. A certain degree of cabinet stability is necessary to promote the accumulation of knowledge and expertise that fosters better policies. Stability helps build relationships of authority and control within the agencies of the executive, which are central to policy implementation (p. 141).

Martínez-Gallardo reforça em suas conclusões que a rotatividade em gabinetes possui um efeito negativo sobre o comprometimento do ministro a longo prazo com relação aos resultados das políticas públicas, concluindo que gabinetes realmente importam para a performance das políticas públicas nos sistemas presidencialistas da América Latina (2010, p. 145).

Lopez, Bugarin e Bugarin, a partir de sua pesquisa, indicam que as evidências apontam na direção de que “motivações por políticas públicas (o cargo como um meio) e por cargos (como um fim em si) são critérios relevantes na construção da burocracia política federal” (2015, p. 65). Além dessas motivações, dinâmicas extrapartidárias compõem o conjunto complexo que formam o cenário complexo onde o presidente da república toma decisões sobre a construção e coordenação da coalizão de governo. Dessa forma, ainda segundo os mesmos autores:

(...) a combinação entre alta rotatividade anual dos nomeados e forte efeito de mudanças partidárias e não partidárias indica que o processo de divisão dos

espaços de poder e seu rearranjo, bem como a capacidade de coordenar o rumo das políticas, são mais intrincados que a usual teoria das coalizões sugere ao analisar os destinos e as estratégias do presidente em nosso regime presidencial (p. 65).

Os autores desenvolveram um modelo que permitiu concluir sobre a existência de um ciclo político clássico em que a rotatividade de DAS é maior no primeiro ano de um mandato presidencial e vai reduzindo-se progressivamente com o passar dos anos (p. 63). Demonstraram ainda que mesmo sem mudança partidária do ministro, sua substituição ainda assim produz mudanças que, embora em menor intensidade, são relevantes (pp. 64-65). Outro valioso achado indica que “a intensidade das mudanças também é influenciada pela magnitude da mudança ideológica dos partidos”. A intensidade da mudança variou positivamente com a distância ideológica entre partidos que se sucederam no mesmo ministério (Lopez *et al.*, 2015, p. 65).

Praça, Freitas e Hoepers apresentam três vantagens principais da rotatividade. Primeiramente, ao permitir a entrada de pessoas de fora da Administração Pública ou de outras burocracias, se possibilita a circulação de novas ideias e soluções para problemas existentes, oxigenando o espaço organizacional; a segunda vantagem estaria relacionada à possibilidade de se coibir o compadrio de servidores com lobbies ilícitos; finalmente, a rotatividade serviria também como um mecanismo corretivo à incerteza própria às relações de delegação entre políticos e burocratas²⁸ (Praça; Freitas; Hoepers 2012, p. 95).

Adiciona-se aos achados já apresentados sobre rotatividade até aqui aos de Praça, Freitas e Hoepers (2012), a partir de sua pesquisa de rotatividade no serviço público:

A análise aqui empreendida mostra que: i) mudanças partidárias na direção dos ministérios não necessariamente se traduzem em mudanças na composição dos cargos de confiança; ii) funcionários de confiança com funções de *policymaking* dentro dos órgãos ministeriais (ou seja, os das 4 a 6) são mais afetados pela mudança da chefia do que os demais funcionários; iii) funcionários de confiança da Presidência da República têm, em média, a mesma taxa de permanência que os funcionários de outros órgãos; iv) órgãos afetados por escândalos de corrupção tiveram uma taxa de permanência de seus funcionários de confiança maior do que a dos demais órgãos (p. 104).

Por outro lado, há também argumentos robustos contra a rotatividade de servidores. Tais argumentos mormente estão vinculados a uma diminuição da performance no serviço público,

²⁸ Os autores explicam os riscos de quando um presidente nomeia um ministro ou um servidor em um cargo comissionado: “É possível que um ministro do PMDB proponha políticas mais à direita do que o governo do PT deseja; é possível que um funcionário das-5 do Ministério do Meio Ambiente persiga políticas indesejadas pela presidenta do PT” (Praça; Freitas; Hoepers, 2012, pp. 95 e 96). Essas situações, segundo os autores, são exemplos dos riscos inerentes à delegação político-burocrata em democracias, sendo que a retirada de ministros ou burocratas “hostis” se constituiria como um possível mecanismo para correção dos rumos do governo e suas políticas públicas.

uma vez que o fenômeno organizacional possibilitaria a perda da expertise dentro da organização, quando da saída de servidores especialistas em certas temáticas ou que estão há muito tempo desempenhando suas atividades naquele órgão. A rotatividade também dificultaria o ingresso de servidores de qualidade ao tornar menos atrativo o órgão. Ademais, poderia dificultar a implementação de avaliações de desempenho, além de poder aumentar “os custos de monitoramento da burocracia por parte do chefe do Executivo, pois monitorar novos atores é mais difícil do que monitorar atores com os quais presidente e ministros convivem há mais tempo” (Praça; Freitas; Hoepers, 2012, p. 96).

Nesse ponto, cabe trazer um estudo levado a cabo por Toral (2021a) envolvendo candidatos que estão em final de mandato e não vão ser reconduzidos (*lame-ducks*) envolvendo políticas públicas de saúde no Brasil. Nele, para além da rotatividade ocasionada pela derrota do candidato de um partido que será substituído pelo vencedor de um outro partido, o pesquisador aprofunda-se em escrutinar as ações desses *lame-ducks* sobre a burocracia ocorrida durante o período em que é decretada a derrota e o fim do mandato formal, analisando os impactos desse processo sobre o desempenho da burocracia.

Ao passo que “os estudos sobre democracias de alta renda têm focado quase exclusivamente na rotatividade de burocratas de alto nível, que resultaria de decisões do novo governo (Cooper *et al.*, 2020; Dahlström; Holmgren, 2019; Kim; Hong, 2019) ou de demissões de burocratas que antecipam ou respondem a conflitos com a nova administração (Bolton *et al.*, 2020; Doherty *et al.*, 2019a,b)”, sua pesquisa “ênfatisa as estratégias políticas *dos lame-ducks* e seus efeitos prejudiciais na prestação de serviços públicos (...) (Toral, 2021a, p. 1)²⁹.

Os resultados encontrados por Toral (2021a) apontam para um cenário em que uma derrota eleitoral desencadeia uma dinâmica significativa de rotatividade burocrática nos meses posteriores à eleição nas burocracias menos estáveis, mas mesmo nas mais estáveis. Isso agrega ao debate um importante aporte ao jogar luz às ações do perdedor sobre a burocracia. Boa parte da literatura sobre rotatividade comumente já explorava a conexão entre rotatividade política e burocrática pela ótica quase exclusiva das ações dos vencedores nas disputas eleitorais, muitas vezes indicando que a rotatividade afetaria apenas uma parte da burocracia mais ligada aos burocratas de alto escalão.

Ao observar a rotatividade na perspectiva de governos que saíram derrotados, Toral (2021a) nota que há considerável aumento na demissão de trabalhadores temporários e na

²⁹ As passagens foram traduzidas livremente pelo autor.

contratação de funcionários públicos em governos em que um *lame-duck* ainda não encerrou seu mandato. Isso porque sugere-se que tais políticos recorrem a demissões³⁰ nos meses imediatamente posteriores à decretação de sua derrota para melhorar sua conformidade com as regras fiscais antes de deixar o cargo; e, por outro lado, podem recorrer à contratação de servidores estatutários para dificultar a vida do candidato vencedor da eleição, limitando sua capacidade fiscal e suas possibilidades de contratar pessoal da sua base. Por último, e de acordo com estudos anteriores, constata que a rotatividade política causa aumentos significativos na contratação de trabalhadores temporários uma vez que o vencedor da eleição toma posse.

Assim, além do que já foi pontuado por outros estudos de que a rotatividade de burocratas pode piorar o desempenho na prestação de serviços públicos por causa da saída de burocratas com bagagem e experiência (AKHTARIA *et al.*, 2017), a derrota eleitoral do incumbente pode prejudicar o desempenho burocrático e o desempenho na prestação dos serviços públicos devido às interrupções nas compras e nos contratos de serviços e bens dos quais os burocratas dependem para prestar serviços. Adicionalmente, ainda no campo da piora do desempenho da burocracia ocasionada por uma derrota eleitoral, outro fator precisa ser considerado: os burocratas podem responder estrategicamente ao ambiente político em mudança de modo a diminuir seu nível de esforço, já que em momentos de transição como os contextualizados em seu estudo, pode haver uma diminuição do esforço e do desempenho da burocracia ao possivelmente cessarem ou diminuírem as pressões de monitoramento e responsabilização dos políticos (Toral, 2021a, pp. 8-9).

A supramencionada diminuição de pressão sobre a burocracia estaria ligada a importantes implicações destacadas na pesquisa: haveria um temor por parte do incumbente derrotado de ser futuramente processado, o que o levaria a uma corrida ao acúmulo de informações sobre possíveis irregularidades governamentais enquanto ainda estão no cargo. Em outras palavras, políticos nessa situação passariam a focar suas ações em antecipar processos e questionamentos buscando sanar questões e preparar informações para futuras questões judiciais. Em detrimento dos esforços sobre o controle do desempenho das burocracias³¹.

Por outro lado, o serviço público e o desempenho da burocracia não estão tão isolados da influência política como normalmente se supõe. Mesmo em burocracias mais consolidadas onde os cargos e empregos no serviço público geralmente estão protegidos da influência política

³⁰ Nesse caso demissões de funcionários que não gozam de estabilidade, como os temporários e terceirizados.

³¹ Essa busca por uma vantagem no controle de informações é observada mesmo em contextos com fortes instituições anticorrupção (Toral, 2021a).

por meio de concursos, os políticos geralmente são capazes de manter o poder de decisão sobre a escala de trabalho e momento de contratação. Portanto, os *lame-ducks* podem utilizar a discricionariedade de forma estratégica ao lançar mão de contratações de burocratas estáveis antes de deixar o cargo, reduzindo a margem de ação dos oponentes sucessores ao reduzir a capacidade fiscal da máquina, podendo evitar a contratação dos apoiadores dos novos políticos (Toral, 2021a, pp. 29-30). Essa perspectiva trazida por Toral (2021a) mostra não apenas a importância da criação de mecanismos republicanos para evitar que desfechos políticos desfavoráveis a um determinado grupo no poder motivem rotatividade e, em última instância, descontinuidades e interrupções nos serviços e políticas públicas. Ao contrário do que parte da literatura aponta, uma burocracia profissional e estável gozando de proteções estatutárias, como no caso brasileiro, não é garantia suficiente para que não haja saída temporária ou definitiva de pessoal, o que comprometeria o adequado funcionamento das políticas públicas³².

Com relação a desempenho, acreditamos ser importante destacar que segundo a literatura aqui apresentada, parece haver uma tendência por parte dos estudos, sobejamente aqueles de origem anglo-saxã, de apartar uma burocracia mais profissional da política, o que não necessariamente se observa em países ocidentais democráticos de outras origens. Um corpo de estudos parece tender reconhecer características e papéis distintos e complementares entre burocratas e políticos, sendo que os primeiros acumulam informações e conhecimento, adquirindo experiência a longo prazo, ao passo que os últimos têm papel fundamental na percepção e captação de demandas da sociedade a serem tratadas pelo Estado. Um desenho entre políticos movidos por políticas e burocratas profissionais poderia aumentar *accountability* e respostas mais efetivas para demandas da sociedade.

³² Ainda que a literatura internacional tenha produzido bastante registro a respeito do tema, há uma provável lacuna no Brasil para melhor compreensão de como essa burocracia pode sofrer sanções e constrangimentos e quais as alternativas ela pode tomar. Ao contrário da realidade dos países desenvolvidos onde observa-se uma saída da burocracia temporária para o mercado privado em circunstâncias semelhantes, um mercado de trabalho mais fraco e um contexto de desemprego relativamente constante adicionam complexidade à realidade brasileira. Foram captadas nas entrevistas e registros do presente trabalho circunstâncias que parecem seguir na direção das categorizações de dismantlemento de políticas públicas propostas por Bauer *et al* (2014) e no possível constrangimento e sanções a servidores estatutários que podem ter motivado saídas temporárias destes. Essa perspectiva se torna ainda mais preocupante se pensarmos que esses movimentos podem afastar burocratas competentes e profissionais dos quadros da Administração Pública, especialmente aqueles que transitam politicamente, podendo deixar o corpo burocrático menos crítico e passível a obedecer ordens manifestamente ilegais, contribuindo na adesão e colaboracionismo em ações governamentais que minariam instituições democráticas (Milhorange et al., 2023).

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA E SELEÇÃO DE CASOS

A partir deste capítulo explicitaremos a estratégia metodológica adotada nessa pesquisa, detalhando como os dados foram coletados e analisados. O trabalho tem como norte a questão de pesquisa e as três hipóteses desenvolvidas a partir dela. Dessa forma, começaremos apresentando a organização teórica da tese e, logo depois, faremos um percurso do passo a passo da parte empírica da pesquisa.

3.1 PONTO DE PARTIDA E CAMINHO TEÓRICO

O cerne da atual pesquisa é observar ao longo de distintos governos – de distintos perfis ideológicos – a atuação de ministros, especialmente as nomeações subministeriais, e como isso pode ter impactado as políticas públicas. A partir da grande foto das relações entre presidente e ministros no presidencialismo brasileiro, o presente trabalho busca colocar uma lupa nos ministérios e em suas políticas públicas.

Sobre os métodos utilizados na pesquisa, é importante pontuar que durante o presente trabalho a pesquisa buscou articular a teoria desenvolvida na área, especialmente na área de estratégia de nomeação de ministros, com a observação empírica nos Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS) e o no Ministério da Integração Nacional (MI) em um período de tempo que foi considerado razoável pelo autor e seu orientador para que fosse possível aumentar o n referente aos tipos de ministros que por ali passaram, contemplando uma gama diversa de ideologias de governo, partidos políticos e momentos (inclusive as chamadas conjunturas críticas referenciadas por Müller E Strøm [1999], como é o caso do *impeachment* ocorrido em 2016).

Nesse sentido, fizemos um recorte temporal que vai do governo Dilma 1, iniciado em 01 de janeiro de 2011, até a metade do governo Bolsonaro, mais precisamente até o dia 31 dezembro de 2020. Foi escolhida a política pública do Programa Cisternas (principal política pública do Programa Água para Todos), executado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome³³.

³³ Naquele 2011, o Programa Cisternas, aqui chamada de política pública das cisternas de placa, estava abrigado na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do supramencionado ministério. O Programa continuará ao longo de todo o marco temporal traçado pela tese dentro das mesmas estruturas organizacionais que se transformam ao longo do tempo, com ajustes em competências legais e normativas, bem como em suas denominações (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, finalmente, Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania). Mas a essência da organização se manteve, preservando sua competência em torno da gestão da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Igualmente, ao longo do

Para enriquecermos o trabalho e explorarmos novas perspectivas envolvendo relações entre burocratas e políticos, possibilitando a observação de um maior número de ministros de diferentes perfis, também escolhemos observar os ministros do Ministério da Integração Nacional do período, focando a política pública daquele ministério que instalava Cisternas de polietileno³⁴ e que também compunha o Programa Água para Todos, iniciativa criada durante o governo Dilma para acelerar a entrega de Cisternas e cumprir a meta estabelecida entre governo e sociedade civil de entrega de um milhão de cisternas³⁵.

Empreendemos, portanto, um estudo de caso e a seleção do caso seguiu a lógica de escolha de um caso típico, de forma que o caso em estudo fosse representativo de um fenômeno mais geral. Isso porque, como já foi pontuado, a tese se orienta a partir de uma questão de pesquisa que se desdobra em hipóteses a serem testadas. Dessa forma, selecionamos programas governamentais semelhantes em ministérios diferentes. Como os programas têm muitas comunalidades, isso facilita a avaliação comparada do desempenho dos mesmos, o que seria mais difícil se fossem programas com *outputs* e metas completamente diferentes entre si. Além disso, entendemos que algumas características específicas dessas políticas públicas reforçam nosso interesse em observá-las ao longo do tempo: são políticas públicas que já estiveram em algum momento no centro da agenda do governo; são políticas públicas implementadas por ministros de diversos partidos e governos, o que particularmente para este trabalho é salutar já que ele consiste na observação da estratégia de nomeação de distintos tipos de ministros e seus efeitos sobre a política pública; estão relacionada a comunidades de conhecimento, no caso,

recorte temporal do presente estudo, a secretaria manteve uma estrutura organizacional que contava com um Departamento que implementava e coordenava ações de acesso à água e, dentre deste último, uma coordenação-geral que implementava a política pública de cisternas de placa para consumo humano e outras tecnologias sociais para produção.

³⁴ Nesse caso, sob o ponto de vista organizacional, estamos tratando da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional, com seu Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional. Assim como no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a secretaria nacional sempre conteve uma estrutura organizacional na forma de um Departamento e, por sua vez, uma coordenação-geral que implementava a política pública de cisternas de polietileno. Em 2019, segundo relato do entrevistado 23, há um deslocamento da política para uma coordenação relacionada a transferências e prestação de contas, já que o desenho da política pública aborda esses tipos de instrumentos para a implementação por meio de suas entidades supervisionadas: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF) e Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS). Essa mudança pode ser um indício de perda de prioridade da política pública no governo.

³⁵ Cabe mencionar a profusão de termos que envolve a construção de cisternas como parte de uma iniciativa pública. Diferentes órgãos governamentais e a Articulação do Semiárido (ASA) – rede histórica de movimentos sociais que participa da produção da política pública de cisternas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – estão envolvidos em arranjos institucionais justapostos (ANDRADE, 2020), onde prevalece uma coexistência entre esses arranjos. Nosso ponto de partida, nesse caso, é o Programa Água para Todos que compreendia uma série de iniciativas de construção de cisternas de variados tipos, mas que prevaleciam, em termos de número e importância as iniciativas de construção de cisternas de placas de cimento, pelo MDS conjuntamente com a ASA, e por outro lado, as cisternas de polietileno entregues pelo Ministério da Integração Nacional, via principalmente, contratos de licitação e implementação pela CODEVASF e DNOCS.

Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Regional, o que repercute sobre o corpo burocrático ser mais-ou-menos estável, interessante para obter impressões sobre decisões e desempenho de pessoas que sempre estiveram na implementação da política pública (Gerring, 2007).

Além disso, buscamos e identificamos burocratas desse período nos dois ministérios supracitados. Os gestores são basicamente secretários executivos, secretários(as) nacionais, chefes(as) de gabinete, diretores(as), assessores(as) de gabinete e coordenadores(as)-gerais das respectivas estruturas responsáveis pela gestão das referidas políticas públicas, perfazendo um conjunto relevante de DAS 4, DAS 5 e DAS 6 que estavam diretamente relacionados às decisões de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. É a partir deles que geramos a base principal de informações primárias da presente pesquisa. Foi feita uma seleção dos burocratas de *staff* de forma que apenas aqueles que estavam no gabinete e se relacionavam com a política pública mais diretamente, ou seja, na tomada de decisões, na sistematização e fornecimento de dados e, principalmente, na participação das reuniões sobre a política pública, preferencialmente detendo contato profissional com o(a) secretário(a) e/ou o ministro. Foi inserido um burocrata de cargo temporário no gabinete que cumpria esses requisitos.

Em vista disso, a partir dessas explicações e do tema já exposto chegamos ao enquadramento do objeto do trabalho: *ministros, nomeações subministeriais e repercussões sobre políticas públicas*.

Nesse sentido, buscamos compreender como diferentes perfis de ministros vão levar a estratégias de nomeação distintas, podendo afetar tanto o cerne de uma determinada política pública, quanto a priorização entre as diversas políticas públicas setoriais.

As mudanças no perfil dos titulares das pastas também podem levar à rotatividade dos cargos do alto escalão ministerial, o que por sua vez pode impactar em diferentes estágios do processo de produção de políticas públicas bem como no próprio desempenho dos programas governamentais, especialmente aqueles menos institucionalizados³⁶.

Pretende-se, portanto, contribuir de maneira empírica ao analisar políticas públicas de diferentes ministérios, sob a direção de distintos ministros de partidos diferentes, com uma

³⁶ Aqui seguimos o conceito de produção de políticas públicas utilizado por Pires e Gomide (2016), qual seja “todo o conjunto de atividades e processos envolvidos na construção de ações, programas e planos governamentais (envolvendo construção de agenda, formulação, decisão, implementação, monitoramento, avaliação etc.), mas não necessariamente em uma lógica linear e sequencial(...)” (p. 122).

análise longitudinal que abarca governos de diversos períodos pós-redemocratização. O critério de seleção se baseou em duas políticas públicas cujas origens e desenho são bastante peculiares e distintos, mas que têm seu produto similar, qual seja, uma cisterna instalada. Essa última característica possibilita uma base de comparação vantajosa para analisar as mudanças e o desempenho da política pública. Por outro lado, a história das cisternas de placas desenvolvida pela sociedade civil, assimilada e transformada em política pública pelo governo Lula e finalmente tendo estabelecida uma meta ambiciosa definida no primeiro mandato do governo Dilma, abriu oportunidade para o desenho de uma política pública espelho com desenho e concepção completamente distintos da primeira, criando uma espécie de clivagem que não apenas dividia tipos de cisternas entregues na política pública, mas partidos, ideologias e mesmo o projeto do governo para a região Semiárida brasileira.

3.2 MÉTODO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Compreendemos, portanto, que uma estratégia predominantemente qualitativa seria mais apropriada para enquadrar informações complexas de um fenômeno como as lutas cotidianas para nomeação de cargos, que se estabelecem especialmente nos bastidores (Muller, 2000 *apud* Lopez; Praça, 2015). Entendemos que a pesquisa desenhada aqui, sob o ponto de vista epistemológico, busca não apenas a explicação (*Erklären*) de um processo ou fenômeno, mas também sua compreensão (*Verstehen*). Ou seja, ao observar as políticas públicas ao longo do tempo em dois ambientes organizacionais distintos, com diferentes governos e perfis de ministros, sob o ponto de vista partidário e ideológico, mas também em contextos políticos diferenciados, pretendemos não apenas determinar causas de condutas de políticos e burocratas, mas também encontrar o sentido da ação social (Cano, 2012).

A presente pesquisa tem o desafio não apenas de reunir informações e ações com significado dado, mas busca verificar tais informações e ações observadas investigando seus significados para ações que poderiam passar despercebidas em pesquisas predominantemente quantitativas.

Como já pontuado, uma estratégia predominantemente qualitativa seria a mais apropriada para desenvolver a pesquisa e testar as hipóteses delineadas aqui. A pesquisa, portanto, caminha para uma busca da compreensão de como diferentes perfis de ministros poderiam impactar políticas públicas de sua pasta, a partir da questão geral “*em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?*”.

A natureza da questão é mais explanatória, o que enseja o uso de uma estratégia baseada em metodologia de estudo de caso. Esse tipo de questão se desdobra na necessidade de ligações operacionais que precisam ser traçadas ao longo do tempo, não havendo a busca primordial pela frequência de fatos. As características da pesquisa proposta reforçam a necessidade de uma estratégia metodológica baseada em estudo de caso por requerer o estudo intensivo de um caso único e complexo, onde a profundidade importa mais que a amplitude, onde mecanismos causais são buscados, onde a pesquisa é holística e onde caso e contexto são difíceis de distinguir (Yin, 2001; Gerring, 2007).

Vale destacar que o programa de cisternas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome existia desde o governo Lula. Durante seus dois mandatos a política pública nunca teve definida como meta o número de construção de um milhão de cisternas pretendido pela sociedade civil organizada³⁷. Com o início do primeiro governo Dilma, havia uma preocupação para que a meta pactuada fosse de fato alcançada até o final do mandato. E o então titular da pasta do Ministério da Integração Nacional consegue adicionar um novo tipo de cisterna para contabilidade da meta: cria-se uma política pública paralela que concorre com a política pública de cisternas de placas de cimentos que era predominante até o final do segundo mandato do governo Lula.

O estudo de caso em questão envolve duas políticas públicas de construção de cisternas pelo Governo Federal implementadas por dois ministérios. Trata-se de um estudo de caso múltiplo incorporado, ou seja, é um estudo envolvendo dois casos que possui unidades múltiplas de análise (Yin, 2001). A partir desse estudo de caso, podemos observar distintos presidentes e ministros ao longo do tempo, em dois ministérios que são responsáveis por duas políticas públicas com desenhos diferentes. As entregas de cada um dos ministérios são processadas por estruturas burocráticas distintas construídas pelo Governo Federal, uma coordenada pelo MDS (Plano Brasil sem Miséria, coordenado pela SESEP/MDS) e outra pelo MI (Programa Água para Todos, coordenado pelo SDR/MI) fosse. Independentemente de que ministério se originava ou do tipo de cisterna que era entregue, o governo buscava números para contabilizar mirando o valor acordado como meta.

As interações entre presidentes, ministros e a burocracia ministerial no que diz respeito às decisões que envolvem a produção de políticas públicas, criam uma corrente ou cadeia de comando que pode revelar contradições e assimetrias de poder. É importante compreender se

³⁷ Vale destacar que o governo Lula nunca adotou a meta de um milhão de cisternas – que inclusive dava nome ao projeto da Sociedade Civil. A meta só viria a entrar na agenda do governo no primeiro mandato do governo Dilma.

caso decisões de ministros de diferentes perfis, supostamente baseadas em suas preferências ou interesses, sejam elas convergentes com o presidente ou não, influenciariam políticas públicas. Além disso, ao buscar essas respostas dentro das burocracias ministeriais, é possível que nos deparemos com elementos e dados passíveis de inferência e que nos deem pistas do funcionamento dos mecanismos existentes na esteira do processo de decisões sobre políticas públicas.

A presente pesquisa utiliza uma estratégia baseada principalmente em metodologia de pesquisa qualitativa, ao utilizar técnicas de pesquisa predominantemente qualitativas. Além da pesquisa documental e bibliográfica, utilizamos majoritariamente aqui entrevistas semiestruturadas com gestores responsáveis pelas políticas públicas inseridas no Programa Água para Todos: de um lado o *Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais*, conhecido como *Programa Cisternas*, que tem como objetivo a *promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo*, política pública gerida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e por outro lado a política pública de Cisternas de polietileno empreendida pelo Ministério da Integração Nacional, ambas as políticas tendo o recorte temporal de 2011 a 2020. Tais gestores configuram-se como secretários(as) nacionais, diretores(as), chefes(as) e assessores de gabinete e coordenadores(as)-gerais das respectivas estruturas responsáveis pela gestão das referidas políticas públicas, perfazendo um conjunto relevante de DAS 4, DAS 5 e DAS 6 que estavam diretamente relacionados às decisões de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas³⁸.

Metodologicamente falando, as duas políticas públicas são similares, de fácil registro e com base para comparabilidade relativamente simples. Além disso, trata-se de ministérios por onde passaram distintos ministros de diversos perfis, objetos de nossa pesquisa, sendo implementadas tais políticas públicas inicialmente por instrumentos clássicos como o convênio, Termos de Parceria e contratos que, por conta da necessidade de cumprimento da meta por parte dos ministérios e uma competição entre as políticas públicas dentro do próprio governo, inovam ao aperfeiçoar o seu desenho e marcos jurídicos e normativos. Adicionalmente, os distintos tipos de tecnologia de cada uma das políticas, suas origens, os agentes envolvidos e os desenhos

³⁸ Há casos específicos de indivíduos que estavam fora da categorização de DAS aqui proposta, ou que a ocuparam durante algum período, mas permaneceram na mesma estrutura organizacional durante um longo período. Entendemos que por estarem bem-posicionados por um longo tempo tais indivíduos poderiam ser passíveis de entrevistas para desvelar perspectivas e confirmar ou não visões de determinados momentos.

das políticas públicas são ingredientes interessantes que podem possibilitar enfoques distintos que permitam melhor observar as estratégias de nomeação dos ministros e seu real significado. O material recolhido foi analisado por meio de análise de conteúdo e, um *codebook* foi construído para realização da análise.

Pretendemos, portanto, alcançar o significado que os atores atribuem às condutas de seu grupo (político, partidário ou mesmo burocrático), de outros grupos e, especialmente, compreender o sentido que os indivíduos dão às próprias ações, para podermos alcançar as motivações das próprias condutas do indivíduo.

As entrevistas, como parte de um instrumental qualitativo, para além de observar e registrar frequência dos fenômenos, permitem obter uma compreensão do contexto mais aprofundada e explorar a perspectiva da burocracia em distintos níveis encarregadas das políticas públicas ao longo do tempo nos dois ministérios. Esse esforço vai na direção do pesquisador tentar interpretar a realidade. Esse esforço empírico não se afasta da busca por verificar se as questões estabelecidas pela pesquisa respondem ao que se indica na literatura existente e se seria possível generalizar a outras situações (Cano, 2012).

Acreditamos ainda que investigar o período de 01 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2020, período que compreende os mandatos de Dilma I, Dilma II, Temer e os dois primeiros anos do governo Bolsonaro, permite realizar uma análise temporal relativamente ampla, com informações disponíveis relevantes para o presente trabalho, bem como abranger gestões de distintos presidentes filiados a diferentes partidos políticos e orientações ideológicas. Igualmente, o período abrange ministros com uma diversidade de perfis, partidos e contextos políticos que os levaram ao governo. Sob o ponto de vista territorial ambos os programas atuam predominantemente sobre a região semiárida brasileira, tendo alguns projetos pilotos no Sul e na Amazônia, o que igualmente gera uma base interessante para comparação entre políticas públicas geridas por organizações distintas.

Também recorreremos à pesquisa documental, além do trabalho de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas. Ao todo, foram realizadas 25 entrevistas com burocratas envolvidos em ambas as políticas: coordenadores(as)-gerais, chefes(as) de gabinete, assessores(as) de gabinete, Diretores(as) e Secretários(as) ao longo de todo o período proposto pela pesquisa.

3.3 COLETA DE DADOS E EVIDÊNCIAS

Podemos organizar a coleta de dados e evidências empreendida em três partes. Em um primeiro momento, como parte do planejamento do estudo de caso, o pesquisador se lançou em uma espécie de pré-campo, onde buscou mapear documentação institucional (dos Ministérios, do Programa Água para Todos, de ambas as políticas públicas de Cisternas, do Programa Brasil sem Miséria etc.), registros em arquivos (como planilhas de consumo interno, informação de gerenciamento sobre dados orçamentário-financeiros e físicos, e-mails, textos etc.), reportagens jornalísticas do período compreendido – especialmente sobre os ministros e as políticas de cisternas de ambos os ministérios, artigos de opinião, artigos, dissertações e teses sobre ministros e a política de cisternas de ambos os ministérios. Documentos de governo como os Planos Plurianuais (PPA) relativos ao período, as Mensagens presidenciais aos parlamentares e Planos de Segurança Alimentar e Nutricional também foram coletados pelos seus registros darem pistas sobre interesses e preferências dos presidentes ao longo de seus governos. Finalmente, Leis e Decretos também fazem parte dessa coleta de dados e evidências. Foram também buscados no Diário Oficial da União as nomeações e exonerações dos entrevistados que proveram os cargos.

Vale destacar que aqui o pesquisador procurou seguir os três princípios para coleta de dados preconizados por Yin (2001): utilizar várias fontes de evidência, o que permite triangulação de dados; criar um banco de dados para confiabilidade do estudo; e manter o encadeamento de ideias, que é feito nessa tese para que as conclusões sejam coerentes.

A segunda parte contextualiza um outro momento caracterizado pela realização de 25 entrevistas semiestruturadas via plataforma *Zoom* e *Google Meet*. Gestores responsáveis pelas políticas públicas de ambos os ministérios, de DAS 4, DAS 5 e DAS 6 formam o público-alvo, conforme já contextualizado. Foi tomada uma decisão após a realização do campo de se entrevistar gestores alocados na Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, que coordenavam o Plano Brasil sem Miséria. A justificativa para incluí-los reside na importância dada nos depoimentos àquela estrutura que parecia servir como o braço da Presidência da República no período de 2011 a 2016, definindo metas, acompanhando e monitorando a implementação das políticas selecionadas nesta pesquisa, e propondo soluções e inovações a partir de gargalos identificados ao longo da execução. Em outras palavras, a estrutura parecia ser utilizada pela ministra que era membro do partido da presidente para centralizar as decisões da Presidência da República (Batista, 2013), apoiando-a no cumprimento do seu papel de alinhar e monitorar políticas públicas (Batista; Lopez, 2021).

3.3.1. Fonte de Dados e Evidências Secundárias

Durante o pré-campo, que durou do final do primeiro semestre de 2022 até meados do segundo semestre de 2023, foram realizadas entrevistas com gestores envolvidos na política, de ambos os ministérios e gestores que participaram do Plano Brasil sem Miséria. A documentação citada era obtida principalmente na internet e por meio dessas entrevistas. A maior parte dessas entrevistas foi realizada à distância, por plataformas diversas de comunicação em vídeo e som, outras foram realizadas presencialmente. Esse processo serviu também de treinamento para o pesquisador – conforme sugerido em estudos de caso por Yin (2001) –, bem como para aperfeiçoamento do questionário em construção e *insight* sobre outros enquadramentos e abordagens possíveis e que até então não haviam sido vislumbradas pelo pesquisador. O quadro abaixo lista os principais documentos coletados:

Quadro 1 - documentos utilizados na pesquisa

DOCUMENTO	ÓRGÃO
Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA)	Ministério da Integração Nacional
Análise da Efetividade do Água Para Todos: Avaliação de Mérito do Programa Quanto à Eficácia, à Eficiência e à Sustentabilidade	Fundação Getúlio Vargas
Conviver: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido	Ministério da Integração Nacional
I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência	Ministério da Integração Nacional
Modelo da Tecnologia Social de Acesso à Água nº1: cisternas de placa de 16mil Litros	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Manual Operacional: Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água	Ministério do Desenvolvimento Social
Relatório de Gestão Anual da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011 a 2020)	Ministério do Desenvolvimento Social
Relatório de Gestão Anual da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional (2011 a 2020)	Ministério da Integração Nacional
Planos Plurianual (PPA 2008 a 2011; PPA 2012 a 2015; PPA 2016 a 2019; e PPA 2020 a 2023)	Ministério do Planejamento e Orçamento
Planos de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
Mensagens Presidenciais ao Congresso (2011 a 2020)	Presidência da República
Relatórios de Auditoria Interna da Sesan (2011 a 2020)	Ministério do Desenvolvimento Social
Relatórios de Avaliação do PPA, ano base de 2011 a 2020	Ministério do Planejamento
Relatório Programa Água para Todos 2011 a 2014	Ministério do Desenvolvimento Social

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2023.

3.3.2. Entrevistas Semiestruturadas

A segunda parte caracteriza um outro momento caracterizado pela realização de entrevistas semiestruturadas via plataforma *Zoom* e *Google Meet*. Gestores responsáveis pela política de ambos os ministérios, de DAS 4, DAS5 e DAS 6 foram o público-alvo. As entrevistas eram gravadas e transcritas pelo próprio aplicativo com o uso de Inteligência Artificial³⁹. As entrevistas e sua gravação eram consentidas, explícita ou tacitamente, pelos entrevistados por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que era lido antes do início das perguntas e encaminhado, *a priori* ou *posteriori*, para os e-mails e/ou *WhatsApp* dos entrevistados, para que fossem impressos, assinados e encaminhados ao entrevistador. O Termo encontra-se no Apêndice I da tese. O procedimento das entrevistas está mais bem especificado no Apêndice II da presente Tese.

A elaboração do conjunto de questões que guiou a entrevista de forma que se facilitasse a obtenção dos dados e informações relevantes para a pesquisa levou em consideração a questão central do trabalho, bem como as três hipóteses construídas para a presente pesquisa. Ao longo das entrevistas realizadas no pré-campo, foram surgindo novas questões e a necessidade de aprimoramento de outras questões. O orientador foi consultado e deu sugestões relevantes que foram completamente acatadas. As questões foram se tornando mais abertas e gerais, com o pesquisador tendo que aproveitar brechas e oportunidades para adicionar indagações desdobradas das respostas, o que tornava o processo bastante exaustivo, mas enriquecedor. O conjunto das questões criou o desenho de um roteiro que permitia que a entrevista percorresse uma trilha que passava pelas impressões e fatos vividos relatados pelo entrevistado sobre sua chegada à secretaria do ministério. Isso levava a informações sobre os vínculos e redes profissionais, burocráticos, partidários, acadêmicos ou mesmo com o movimento social.

O roteiro também permitiu explorar questões sobre a relação política com o ministro e até com o(a) presidente, passando por questões de política regional e local. Questões relacionadas ao planejamento da política jogavam luz sobre a orientação da política pública, se voltado ao alcance de um público mais vulnerável (portanto algo mais técnico) ou a interesses relacionados às disputas eleitorais locais (na linha de uma orientação voltada a questões político-partidárias). Também são abordadas questões relacionadas à montagem ou não de algum mecanismo de monitoramento para perseguição de metas, o que indicaria o grau de priorização da política pública. Ainda, outras questões levam a tratar sobre seleção e recrutamento e possíveis ingerências nas equipes, bem como percepção sobre a política de

³⁹ Para utilização desses serviços, foram contratados dois pacotes comerciais nos sites da plataforma.

cisternas do outro ministério. Sendo uma entrevista do tipo semiestruturada, entrevistado(a) e pesquisador possuíam certo grau de liberdade em aprofundar ou mesmo acrescentar questões.

É importante reforçar que para a realização das entrevistas foi fundamental cumprir a fase de planejamento anterior. Como já mencionado, a fase de planejamento foi importante para o pesquisador aprimorar tanto a condução da pesquisa quanto as perguntas a serem feitas. Ainda que os livros consultados sobre estudo de caso reforçassem a importância da escuta balanceada com o espírito aguçado que deve ter o pesquisador, apenas com a condução das entrevistas foi possível, de fato, perceber o desafio e a dificuldade de realizar tais entrevistas. Reforça-se que as entrevistas foram conduzidas de forma a não se criar situações de constrangimentos para o entrevistado, a partir de empatia, respeito e busca constante de uma postura ética por parte do entrevistador.

Vale destacar que ao longo da coleta de dados executada na primeira parte da pesquisa percebeu-se que ambas as políticas eram implementadas por uma Coordenação-Geral, que fazia parte de um Departamento de uma Secretaria Nacional. Dessa forma, buscamos alcançar burocratas que ocuparam preferencialmente os cargos de secretários(as) nacionais, titulares e adjuntos, diretores(as) e coordenadores(as)-gerais do período proposto pela pesquisa, ou seja, de 2011 a 2020. Também achamos interessante adicionar chefes(as) e assessores(as) de gabinete, já que esses possuem muitas vezes uma visão geral e panorâmica da Secretaria Nacional. Os detentores dessas posições, muitas vezes, têm interface com as políticas públicas, seja coordenando demandas sobre informações solicitadas pelo Gabinete do(a) ministro(a) e Casa Civil, sistematizando dados e transformando-os em informação sobre políticas públicas e participando de reuniões com o Gabinete do ministro ou mesmo em outros ministérios como a Casa Civil. Esses cargos abrangiam servidores públicos efetivos ou não, sempre ocupando cargos comissionados de DAS 4 a DAS 6⁴⁰. Dessa forma, tentamos alcançar burocratas federais de forma que cobríssemos, direta ou indiretamente, todas as etapas do *policy-making* possíveis de serem cobertas⁴¹.

⁴⁰ Excepcionalmente foi analisada a viabilidade de entrevistar uma servidora temporária. Como ela esteve por muitos anos posicionada no gabinete da Secretaria Nacional, tendo acesso a informações sobre decisões relevantes durante a gestão de dois ministros e participando ativamente de reuniões com um dos ministros, resolvemos acrescentá-la ao conjunto de entrevistados.

⁴¹ Vale destacar que ambas as políticas eram implementadas com um arranjo que envolvia parcerias: a política de cisternas de placas junto com a sociedade civil (ASA); e a política de cisternas de polietileno com a iniciativa privada. De toda a forma, os coordenadores gerais de ambos os ministérios participavam de alguma forma da implementação em visitas *in loco*, capacitações e eventos locais relacionados às políticas públicas.

Importante relatar que os níveis de DAS, de uma maneira geral, indicavam características sobre as informações fornecidas. No caso de secretários(as) nacionais, informações sobre as relações com ministros, político-partidárias e de decisões cruciais de gabinete sobre a política pública eram apresentadas; Diretores e coordenadores-gerais detinham informações valiosas sobre a engrenagem, gargalos e como soluções foram tomadas repercutindo na performance.

O balanço geral das pesquisas é positivo, com grau de resposta relativamente positivo (75% das pessoas contactadas fizeram a pesquisa), especialmente com relação ao MDS. Foram contactadas 33 pessoas, sendo que 25 responderam positivamente e quatro negativamente, com outras quatro nunca respondendo aos pedido de agendamento⁴². Houve algo de dificuldade no período Temer do Ministério da Integração Nacional e no período Bolsonaro no Ministério do Desenvolvimento Social. Ainda assim, obtivemos entrevistados de forma que todos os períodos ministeriais foram contemplados em ambos os ministérios. Como qualquer processo complexo, imprevistos ocorreram, gerando atrasos que de uma maneira geral não comprometeram a qualidade ou confiabilidade das informações obtidas. Conforme esperado, alguns entrevistados que já não atuavam na área faz muito tempo, esqueciam ou confundiam fatos passados ou nomes de pessoas. Quando era oportuno, o pesquisador ajudava na sequência dos fatos. Quando a situação ensejava uma possível estratégia de ocultar parte da informação, por alguma questão sensível, o pesquisador não intervinha. No geral, os entrevistados responderam às questões com segurança.

Vale destacar que durante o período de entrevistas, se constatou um papel significativamente importante atribuído por um número de entrevistados à Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESEP/MDS). A Presidência da República parece ter centralizado o acompanhamento e monitoramento de um conjunto de políticas sociais, incluídas aí a política de cisternas, no Plano Brasil sem Miséria (BSM), mas descentralizando o lócus da Casa Civil,

⁴² Os contatos eram primeiramente feitos por *whatsapp* e/ou correio eletrônico (quando conseguimos a informação do correio eletrônico). Quando não obtínhamos qualquer resposta por esses meios, entrávamos em contato por chamada telefônica. Consideramos respostas negativas: 1) aqueles entrevistados que não se mostravam confortáveis para responder à entrevista, geralmente sugerindo outros colegas para serem entrevistados ou indicando impossibilidades na agenda (ainda que fosse apresentado um período superior a um mês para realização da entrevista); 2) ou mesmo aqueles que sinalizavam aceitar mas que nunca marcavam um dia fixo, protelando indefinidamente qualquer indicação de agendamento para frente, em virtude de compromissos. Aqueles que não responderam a mensagens do *whatsapp* e/ou email, nem tampouco atenderam às ligações, foram considerados como os que não responderam. Das quatro pessoas que responderam negativamente, três eram do MDS (governo Bolsonaro) e duas do MI (governo Bolsonaro). Das quatro pessoas que nunca responderam, uma era do MDS (governo Bolsonaro) e três do MI (governo Temer).

estrutura comumente utilizada para acompanhamento de políticas públicas por burocracia técnica, para o próprio MDS. Dessa forma, o Plano foi acompanhado e monitorado pela SESEP/MDS que detinha um status superior frente às outras secretarias nacionais do Ministério e que fazia o monitoramento, inclusive, de outros ministérios. Foram selecionados dois entrevistados desta SESEP que tiveram relevância no acompanhamento das ações de cisternas. O entrevistado 24 faz o seguinte relato sobre a estrutura da SESEP/MDS, o papel organizacional e as relações com a Presidência da República:

É um deslocamento do centro de governo? É uma coisa que... Assim, o (Plano) Brasil sem Miséria para mim foi uma evolução do Programa Territórios da Cidadania no sentido de que no Programa Territórios da Cidadania a gente tinha um instrumento ali ou um mecanismo ou uma camada de mediação que era o território. E quando a gente assume o Brasil sem Miséria é cara, crachá, é CPF da pessoa. Então, você suga essa essa parte, é uma coisa direta. E aí, veja, a Dilma tinha esse perfil gestora e a gente tinha um problema um problema público, que é que é a fome, né? Que a pobreza é a fome. Como é que a gente vai resolver isso? Vamos... Desloca... porque assim, no limite, tinha que estar na Subchefia de Articulação e Monitoramento (da Casa Civil).

Prioridade do governo. Deslocou ali para o bloco C (...) E a gente fez uma espécie de puxadinho, que foi a estrutura da SESEP, que demorou a ser formalizada. Mas é isso, é uma mini Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM, estrutura da Casa Civil da Presidência da República) dentro do Ministério do Desenvolvimento Social para acompanhar aquele Plano (Brasil sem Miséria). (...). E é isso, né? Como se, é como se a Dilma e a Teresa fossem um... A Tereza é um apêndice da Dilma, assim, sabe?

Os quadros abaixo sistematizam os atributos dos entrevistados de forma que não comprometa a sigilidade do processo:

Quadro 2 – Cargos dos entrevistados

Tipo de Entrevistado/Cargo	Número
Secretário-executivo	1
Secretário(a) titular ou adjunto(a)	9
Diretor(a)	6
Chefe(a) de Gabinete	2
Assessor de Gabinete	2
Coordenador-Geral	5

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2023. Muitos entrevistados ocuparam mais do que um dos cargos em questão. Para sistematização dos dados da tabela utilizamos o cargo mais alto ocupado.

Quadro 3 - Características dos entrevistados

Classificação dos entrevistados	Ministério	Servidor
Entrevistado 1	MDS	SIM
Entrevistado 2	MDS	NÃO
Entrevistado 3	MDS	SIM
Entrevistado 4	MDS	SIM
Entrevistado 5	MDS	SIM
Entrevistado 6	MI	SIM
Entrevistado 7	MI	SIM
Entrevistado 8	MI	SIM
Entrevistado 9	MDS	NÃO
Entrevistado 10	MDS	NÃO
Entrevistado 11	MDS	NÃO
Entrevistado 12	MI	SIM
Entrevistado 13	MI	SIM
Entrevistado 14	MDS	SIM
Entrevistado 15	MDS	SIM
Entrevistado 16	MDS	SIM
Entrevistado 17	MDS	SIM
Entrevistado 18	MDS	NÃO
Entrevistado 19	MDS	NÃO
Entrevistado 20	MDS	SIM
Entrevistado 21	MDS	SIM
Entrevistado 22	MI	SIM
Entrevistado 23	MI	SIM
Entrevistado 24	BSM	SIM
Entrevistado 25	BSM	SIM

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2024

3.3.3. Estratégia de análise de dados

A análise dos dados é talvez a etapa mais desafiante de todo processo, pois depois da seleção e coleta, é importante analisar os dados de forma coerente, plausível e realizando uma interpretação bem fundamentada dos mecanismos do processo social em funcionamento. O pesquisador adotou uma estratégia analítica geral para o tratamento das evidências de maneira justa, de forma que produzisse conclusões analíticas robustas e evitando interpretações alternativas. Essa estratégia apoia a escolha de diferentes técnicas de análise.

A estratégia analítica geral baseou-se nas proposições teóricas que levaram ao estudo de caso. Nesse caso, nos reportaremos à questão central da nossa pesquisa “*Em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?*” – e às hipóteses desenvolvidas: *H1: Ministros de perfil técnico alinhados ao presidente*

terão maior probabilidade de adotar uma estratégia de recrutamento de burocratas experientes e qualificados e de obter melhores desempenhos nas políticas públicas; diversamente, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, esses ministros se afastarão de uma estratégia de nomeações meritocrática e terão pior desempenho nas políticas públicas; H2: Ministros de perfil político têm maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, tendência que será maior à medida da distância entre as preferências do ministro e seu partido das do presidente por outro lado, tais ministro, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para a implementação efetiva da política pública; e H3: Quanto mais prioritária for a política pública para a Presidência da República, tanto maior a chance de o centro presidencial criar e colocar em operação mecanismos de monitoramento de ministros políticos ideologicamente distantes, buscando reduzir perdas de delegação. Dessa forma, essa estratégia analítica geral foi combinada com o método de análise de dados *Modelo Lógico de Programa*, que por sua vez combina as técnicas de *Adequação ao Padrão* e a *Análise de Séries Temporais*. Nesse caso, segundo Yin (2001):

O padrão que está sendo buscado é o padrão-chave de causa-efeito entre variáveis independentes e dependentes (Peterson & Bickman, 1992; Rog & Huebner, 1992). Contudo, a análise estabelece, deliberadamente, um encadeamento complexo de eventos (-padrão) ao longo do tempo (série temporal), dando conta dessas variáveis independentes e dependentes. A estratégia é mais útil para os estudos de caso, para os estudos explanatórios e exploratórios do que para os estudos de caso descritivos.

Desenvolvemos o quadro abaixo onde estão apresentados os elementos utilizados para servir de guia na análise dos dados documental e na análise das entrevistas semiestruturadas:

Quadro 4 – Estratégia Analítica Geral e Técnica de Análise de Evidências

Questão	Hipóteses	Ministros	Padrão
<p><i>Em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?</i></p>	<p><i>H1: Ministros de perfil técnico alinhados ao presidente terão maior probabilidade de adotar uma estratégia de recrutamento de burocratas experientes e qualificados e de obter melhores desempenhos nas políticas públicas; diversamente, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, esses ministros se afastarão de uma estratégia de nomeações meritocrática e terão pior desempenho nas políticas públicas;</i></p> <p><i>H2: Ministros de perfil político têm maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, tendência que será maior à medida da distância entre as preferências do ministro e seu partido das do presidente por outro lado, tais ministro, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para a implementação efetiva da política pública;</i></p> <p><i>H3: Quanto mais prioritária for a política pública para a Presidência da República, tanto maior a chance de o centro presidencial criar e colocar em</i></p>	Ministros com perfil técnico do MDS e MI	1) Burocracia profissional capacitada e orientada por metas;
			2) Burocratas planejam e executam políticas públicas segundo critérios técnicos
			3) Burocracia recrutada de forma meritocrática e sem interferências político-partidárias e regionalistas
		4) Estruturas burocráticas instituídas para acompanhamento, monitoramento das políticas públicas, bem como identificação e solução de gargalos para implementação dessas políticas públicas	
		Ministros com perfil político do MDS e do MI	1) Burocracia nomeada majoritariamente segundo critérios político-partidários e regionalistas, não havendo uma busca de equilíbrio com a implementação adequada de política pública

	<p><i>operação mecanismos de monitoramento de ministros políticos ideologicamente distantes, buscando reduzir perdas de delegação.</i></p>	<p>2) Burocratas planejam e executam políticas segundo critérios político-partidários ou regionalistas</p> <hr/> <p>3) Estruturas burocráticas instituídas para acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, servem como mecanismo para monitoramento de ministros políticos distantes ideologicamente</p> <hr/> <p>4) Política pública não prioritária pode ser alvo de políticos que esvaziam e desmobilizam suas instâncias de gestão e fazem perder funcionalidade</p>
--	--	--

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2023.

Para elaboração da tabela foram desenvolvidos padrões desdobrados das hipóteses da pesquisa, dependendo do tipo de ministro e utilizando a literatura do tema que foi objeto da revisão no capítulo 2 desta pesquisa. Os ministros servem também para organizar um recorte temporal.

Abaixo sistematizamos um quadro com os ministros de cada ministério e os respectivos períodos:

Quadro 4 – Ministros por ordem cronológica de mandato, por ministério e partido

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁴³		
Nome	Período	Filiação Partidária
Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello	01 de janeiro de 2011 a 12 de maio de 2016	PT
Osmar Gasparini Terra	12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018	PMDB
Alberto Beltrame	10 de abril de 2018 a 31 de dezembro de 2018	PMDB
Osmar Gasparini Terra	01 de janeiro de 2019 a 14 de fevereiro de 2020	PMDB
Onyx Lorenzoni	14 de fevereiro de 2020 a 12 de fevereiro de 2021	DEM
Ministério da Integração Nacional		
Nome	Período	Filiação Partidária
Fernando Bezerra Coelho	01 de janeiro de 2011 a 01 de outubro de 2013	PSB
Francisco Teixeira	01 de outubro de 2013 a 01 de janeiro de 2015	Sem Partido
Gilberto Occhi	01 de janeiro de 2015 a 13 de abril de 2016	PP
Josélio de Andrade Moura	14 de abril de 2016 a 12 de maio de 2016	Sem Partido
Helder Barbalho	12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018	MDB
Pádua Andrade	10 de abril de 2018 a 1 de janeiro de 2019	Sem Partido
Gustavo Canuto	01 de janeiro de 2019 a 11 de fevereiro de 2020	Sem Partido
Rogério Marinho	11 de fevereiro de 2020 a 30 de março de 2022	PSDB até junho de 2020; Sem Partido até novembro de 2021 quando se filia juntamente com Jair Bolsonaro e Flávio Bolsonaro. https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministro-do-desenvolvimento-regional-se-filia-ao-pl-nesta-terca-feira-30/

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2021.

⁴³ A partir de janeiro de 2019, com a reestruturação administrativa promovida pelo novo governo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi fundido a outras pastas e passou a ser chamado de Ministério da Cidadania.

O exercício de delinear a estratégia nos levou ao desenvolvimento de um *codebook* dos dados que passou por um processo de validação por pares de pós-graduação, e do orientador no final do processo. Os estudantes eram doutorandos que não se restringiam a estudantes do IPOL/UNB. As sugestões e ajustes foram debatidas e todas incorporadas. O *codebook* serve para desenvolvimento de uma linguagem que capte as categorias analíticas necessárias para análise dos dados e cumprimento dos objetivos da pesquisa.

O *codebook* se justifica para dar maior impessoalidade e objetividade ao padronizar a seleção da informação durante o processamento do material, caminhando para uma replicabilidade dos dados. Além disso, ele reforça a transparência da pesquisa ao deixar claro as categorias de informações obtidas.

A construção do *codebook* antecedeu boa parte das entrevistas realizadas. Ainda assim, parte de sua construção foi realizada no processo de obtenção de documentos e registros, bem como das entrevistas visto que foi necessário retornar ao *codebook* e fazer alterações no intuito de aprimorá-lo para as próximas entrevistas. O *codebook* também reforça a percepção do problema que originou o trabalho, bem como a questão e suas hipóteses de pesquisa.

Foi desenvolvido um *codebook* em forma de planilha para organização dos termos chave da pesquisa. A partir das três hipóteses desenvolvidas para o trabalho, tornamos as categorias “ministro técnico” e “ministro parlamentar” operacionalizáveis. Para determinar se cada ministro possui estas características ou não, utilizamos a o Índice de Partidarização Ministerial (IPM), elaborado por Borges e Coêlho (2015). O índice é formado a partir de seis questões que pontuam a depender da resposta. Seu somatório permite uma variação de 0 a 8, com valores mais próximos de zero indicando nomeações de caráter técnico, mais ligadas à trajetória acadêmica e à experiência profissional, além de ligações com a burocracia estatal; ao passo que quanto mais próxima de 8, a pontuação indica nomeações mais ligadas à trajetória político-partidária do ministro, cuja real intenção reside em formação de maioria no Congresso e apoio eleitoral. No Apêndice 3 apresentamos a descrição detalhada do índice. Com essa definição, se desenvolveram características para operacionalização desdobradas de elementos centrais de cada uma das hipóteses.

O *codebook* serviu para identificação de elementos que indiquem estratégias de nomeação por parte do ministro e seus impactos sobre políticas públicas no sentido de responder às três hipóteses formuladas na pesquisa em tela. Foi utilizado, para a tarefa, o *software NVivo*, da *QSR International*. O programa é capaz de organizar e categorizar informações textuais, possibilitando a seleção de trechos a partir do *codebook*.

Todas as entrevistas foram reunidas para aplicação do *codebook*. No intuito de conferir transparência e organização ao processo de aplicação do *codebook*, foi utilizado o *software NVIVO 14*, da *QSR International*. Outros documentos também foram analisados pelo software. Contudo, a análise de conteúdo não se engessou apenas na aplicação do *codebook*. O conteúdo que o autor interpretou como interessante para o processo foi destacado em anotações no próprio *NVIVO 14*, mesmo que não tivesse correlação com as características elencadas para a operacionalização.

Quadro 5 - *CODEBOOK* PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO DA TESE DE DOUTORADO

Variável	Variações	Variações	Características para operacionalização	Descrição	Exemplos
Perfil do ministro	Ministro(a) técnico	Política priorizada pela Presidência da República	Perseguição de Metas	Estratégia do ministro que envolve desenvolvimento de estruturas em sua pasta e monitoramento que denota a convergência de preferências e interesses entre presidente e ministro (Borges, 2020; Carpenter; Krause, 2015).	Estrutura organizacional criada para monitoramento da política pública (exemplo: Secretaria para Monitorar cisternas instaladas)
		Política <u>não</u> priorizada pela Presidência da República	Recrutamento de pessoal capacitado tecnicamente	Estratégia que envolve decisão de obter burocracia profissional qualificada para uso na organização visando desempenho, com a mínima interferência político-partidária (Peters; Pierre, 2004; Lima, 2020).	Equipe de servidores públicos profissionais e/ou profissionais capacitados
			Planejamento orientado por critérios técnicos	Estratégia que define predominantemente critérios técnicos a serem seguidos para implementação da política pública, escolhendo territorialmente onde as cisternas serão instaladas, com base em indicadores socioeconômicos e pluviométricos (Peters; Pierre, 2004; Lima, 2020).	Uso de CADÚnico e outros critérios técnicos para decisão de implementação
			Mecanismos de Monitoramento criados	Estratégia na priorização da presidência e seu núcleo de governo, orientando órgãos para alcance de metas e aprimoramento de políticas públicas (Martínez-Gallardo, 2010; Borges, 2020; Palotti e Cavalcante, 2019; Batista; Lopez, 2021).	Estrutura organizacional criada para monitoramento da política pública entre ministérios (exemplo: Secretaria para Monitorar cisternas instaladas por SESAN/MDS e SDR/MI)
	Ministro(a) parlamentar	Ministro <u>não</u> alinhado com a Presidência da República	Recrutamento de pessoal	Estratégia que pode envolver decisão de nomear pessoal segundo critérios político-partidários e regionalistas visando ganhos	Burocracia

		Ministro alinhado com a Presidência da República		político-eleitorais (Peters; Pierre, 2004; Lima, 2020; Milhorange et al., 2023, Toral, 2021a).	
			Planejamento orientado por interesses político-partidários e regionalistas	Estratégia que define critérios político-partidários e regionalistas a serem seguidos para implementação da política pública, escolhendo territorialmente onde as cisternas serão instaladas, como interesses eleitorais dos parlamentares da base do governo (Peters e Pierre, 2004; Lima, 2020; Lopez; Praça, 2015).	Cisternas entregues considerando parlamentar da base interessado ou detentor da emenda
			Perda de desempenho da política pública	A política pública é secundarizada levando à piora de performance, podendo inclusive ser alvo de ações que a enfraqueçam ou desvirtuam seu propósito (Bauer et al., 2014; Milhorange et al., 2023).	Mudanças nos normativos, transformação dos critérios, esvaziamento de instâncias levam à perda de desempenho e afastam a funcionalidade da política pública
			Mecanismo de monitoramento de ministro	Estrutura organizacional criada para monitoramento da política pública entre ministérios pode servir como mecanismo para monitoramento de ministros mais distantes sob o ponto de vista ideológico (Martínez-Gallardo, 2010; Borges, 2020; Borges; Coêlho, 2015; Palotti e Cavalcante, 2019; Batista; Lopez, 2021).	Estrutura organizacional criada para monitoramento da política pública entre ministérios pode cobrar informações de ministérios e outras estruturas coordenadas por ministérios para redução da assimetria de informações

Fonte: Quadro elaborado pelo autor referente *CODEBOOK* elaborado para a pesquisa, 2023.

CAPÍTULO 4 – PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS: POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEMENTARES EM DISPUTA

O objetivo deste capítulo é apresentar as políticas públicas de construção de cisternas escolhidas para observar a atuação dos ministros das pastas referentes. Para isso, a apresentação das políticas foi elaborada em um contexto que vai desde suas origens, inclusive considerando a formulação destas pela sociedade civil organizada no caso das cisternas de placa do MDS. As políticas foram também contextualizadas levando em consideração estruturas organizacionais e burocráticas⁴⁴ que foram criadas ao longo do tempo, tendo algumas persistido e outras, não. Essas estruturas serviriam para acompanhar e monitorar os resultados das políticas públicas, de forma que gargalos de execução fossem identificados e solucionados – o que ensejaria uma priorização da Presidência da República seguida por um ministro ou ministra, ao existir uma preocupação com a perseguição de metas. Elas também buscavam sinergia e integração entre políticas públicas diferentes, para aumentar seus efeitos sobre seus beneficiários ou mesmo sobre uma região ou território; e, finalmente, para contextualizar uma política pública dentro de um setor ou tema dando a ela nuances sobre seus significados – uma política pública de construção de cisternas pode estar dentro de um plano de infraestrutura para segurança hídrica, uma política de segurança alimentar e nutricional ou mesmo em um contexto de desenvolvimento regional. A decisão de inserir essas institucionalidades portanto se justifica pela importância que um determinado governo atribuiu a elas (ou talvez seu ministro) o que interesse centralmente para a presente pesquisa. Da mesma forma, outros governos podem dar indícios sobre interesses e preferências a partir de mudanças nessa estrutura ou mesmo a extinção delas.

A decisão de contextualizar essas estruturas organizacionais e burocráticas portanto se justificaria pela importância que um determinado governo atribuiu a elas, o que interesse centralmente para a presente pesquisa (Borges, 2020). Da mesma forma, outros governos

⁴⁴ Exemplos dessas estruturas são a Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, que estava responsável por implementar o Plano Brasil sem Miséria e o Programa Água para Todos. A Secretaria era formada por um corpo burocrático selecionado e capacitado tecnicamente e orientado pelo mérito, pelo que se depreende das entrevistas realizadas não apenas pelos entrevistados que fizeram parte dessa estrutura, mas também daqueles que eram cobrados com relação a resultados dessas políticas públicas por essa estrutura. Tanto o Plano quanto o Programa (um componente desse plano) contemplavam uma estrutura complexa que envolvia instâncias para tomada de decisões técnicas e de gestão, e inserção da sociedade civil, bem como a salas de situação para identificação e solução de gargalos nas políticas públicas.

podem dar indícios sobre interesses e preferências distintas a partir de mudanças nessa estrutura ou mesmo por meio da extinção delas (Silva, 2021; Sabourin, 2020).

É importante notar que a relação de tais estruturas em si pode variar, indo de uma relação cooperativa, para reforço mútuo; uma relação utilitária, onde estruturas, fluxos e pessoal já existentes são utilizados; e mesmo competitivas. Algumas dessas estruturas são esforços de governo temporários, ao passo que outras se constituem em produto do Estado a partir de construções que envolveram disputas entre agentes e grupos políticos que duraram anos ou décadas.

Em outras palavras, nosso objetivo nesse capítulo é, portanto, apresentar as duas diferentes políticas públicas, formuladas por distintos agentes em períodos distintos, bem como suas diferentes estruturas organizacionais e burocráticas que formam institucionalidades que revestem cada uma dessas políticas e que dão significado a uma ação integrada ou mesmo criam mecanismos organizacionais para monitoramento e perseguição de metas.

Para isso, precisaremos retroceder no tempo para compreender a política pública de cisternas de placas, do MDS, anterior à sua incorporação pelo ministério e ao Programa Água para Todos, tendo sido criada pela sociedade civil organizada. Essa política pública quando incorporada na agenda de governo, compôs o conjunto de políticas públicas que forma o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A água no conceito desse sistema é compreendida como alimento.

A política pública de cisternas de placas do MDS entrega, juntamente com a cisterna, um processo de mobilização e capacitação de pessoas da comunidade para construção e manutenção dessas cisternas, que é um tipo de tecnologia social⁴⁵. As pessoas são capacitadas também sobre a convivência com o clima semiárido, envolvendo toda uma filosofia e visão de mundo, para além do recebimento de um equipamento. O Programa é implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), rede composta por organizações que atuam dentro do paradigma de convivência com a seca (Costa e Dias, 2013). Somos instados a apresentar a rede de organizações da sociedade civil de onde surgiu a política pública que é adotada na agenda do Governo Federal posteriormente.

⁴⁵ Segundo o inciso V do artigo 2º do Decreto n. 9.606, de 10 de dezembro de 2018, tecnologia social de acesso à água é um “conjunto de técnicas e de métodos aplicados para a captação, o armazenamento, o uso e a gestão da água, desenvolvidos a partir da interação entre o conhecimento local e técnico, apropriados e implementados com a participação da comunidade”.

Tratamos também da política pública que também entrega cisternas de polietileno pelo então Ministério da Integração Nacional. A política pública surgiu a partir do que se sugere uma ação típica de empreendedorismo político (*policy entrepreneurs*) ou de um grupo de interesse, conforme Kingdom (2014). O ministro daquela pasta percebeu uma janela de oportunidade ao colocar de pé uma política pública para reforçar o conjunto de iniciativas já existentes e ganhar escala para o alcance da ambiciosa meta adotada pelo Governo Federal de entregar 750 mil cisternas, de 2011 a 2014, o que completaria a meta de um milhão de cisternas almejada pela sociedade civil – já que cerca de 330 mil cisternas de placas de água para consumo já haviam sido entregues nos dois mandatos anteriores do governo Lula (Campos *et al.*, 2014). Certamente conseguiu aproveitar o receio permanente do núcleo do governo daquela ocasião em não alcançar a meta no tempo prometido, “vendendo” sua solução e permitindo casar a necessidade do governo naquele momento e, nas palavras do entrevistado 08, criar uma “convergência entre os interesses políticos próprios dele (...)”.

Para elaboração do presente capítulo, foram utilizados documentos diversos, desde artigos científicos, dissertação sobre o tema e documentos e registros institucionais a exemplo do publicado em 2002 pela ASA que apresenta os componentes do programa, bem como informações obtidas por meio das entrevistas empreendidas pelo pesquisador.

É importante destacar que arranjos institucionais como os que serão apresentados acabam influenciando uns aos outros, tornando-se interdependentes e compondo um mesmo processo de institucionalização (Andrade, 2020).

4.1. O ACESSO À ÁGUA NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA E A SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO DE VISIBILIZAÇÃO DO TEMA

A Pobreza e a Fome sempre foram temas presentes na história do país, mas que nem sempre sensibilizaram a sociedade ou foram incorporados pela agenda governamental para elaboração de um correspondente esforço estatal no sentido de configurar uma resposta à altura. A herança de séculos de escravidão, com um intenso processo de industrialização e crescimento desordenado no último século, em boa parte forjaram a pobreza e a fome que presenciamos hoje emoldurada pela desigualdade que as destaca (ENAP, 2015; Leão; Maluf, 2012).

Apenas em 1930 se iniciam as primeiras ações estatais na forma de políticas sociais para intervir sobre o problema da fome. Ainda assim, tais políticas públicas tinham limitações próprias dos recursos e sensibilidade à época, bem como eram moldadas pelo contexto de Estado e Sociedade, assumindo desenhos que contemplavam práticas clientelistas ou mesmo

focavam no mundo do trabalho formal e urbano, deixando de fora boa parte dos pobres rurais – e, por conseguinte, concentrando renda e reforçando a desigualdade (ENAP, 2015).

De toda forma, se fizermos um recorte histórico desde a primeira metade do século passado, é possível perceber que houve pessoas e organizações de destaque que impulsionaram iniciativas e processos tornando todo o percurso de lá para cá um verdadeiro processo de mobilização social em evolução. Gradativamente, o tema foi sendo apropriado pelo Estado que, com avanços e retrocessos, foi construindo um conjunto de políticas públicas. Essas políticas públicas inicialmente iam se delineando de forma pulverizada e fragmentada e, mais tarde, foram se estruturando de forma a se tornarem mais integradas e efetivas no sentido da formação de sistemas. O trabalho pioneiro do intelectual Josué de Castro é um marco dentro de todo esse processo ao contribuir para a sensibilização da sociedade e no debate público sobre o conceito da Fome “como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais e que a erradicação da fome dependia, sobretudo, da decisão política de fazê-lo” (Leão; Maluf, 2012, p. 14).

O intelectual foi o primeiro a denunciar a fome como produto do subdesenvolvimento e de um modelo econômico perverso que perpetuava as condições de vida sem dignidade e as altas taxas de desnutrição de importante parcela da população, derivadas da pobreza e consequente acesso insuficiente à água potável. Os diagnósticos elaborados pelo intelectual entre os anos 1940 e 1950 não apenas impulsionaram a criação dos primeiros serviços de alimentação coletiva, mas contribuíram para que o salário-mínimo fosse instituído no país e as bases do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fossem semeadas a partir da criação da “Campanha da Merenda Escolar”. Os trabalhos de Josué de Castro contribuíram enormemente para que o debate avançasse e amadurecesse, tanto na sociedade como no Estado (Leão; Maluf, 2012).

Na década de 1960, uma ditadura civil-militar se instalou no país, permanecendo por mais de 20 anos. Sucessivos presidentes militares ocuparam o poder em um período marcado pelo autoritarismo, fim da democracia e repressão a liberdades individual e coletiva. Conjuntamente eram formuladas políticas públicas concentradas e excludentes que marcaram o período por um aumento expressivo da desigualdade e da pobreza. Ainda assim, a sociedade civil conseguiu se articular e mobilizar, mesmo com as limitações impostas nos canais de reivindicação e de participação social, resistindo e avançando para um período de restauração da democracia e de construção de uma nova Constituição Federal (Leão; Maluf, 2012).

A Constituição Federal de 1988 é fruto desse processo histórico e nela foram inseridos diversos dispositivos de canais institucionais de participação social que recomendam a realização de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis e audiências públicas. Nessa mesma direção, as políticas públicas anteriormente desenhadas de forma fragmentada e pulverizada foram assimiladas e, aos poucos, foram sendo integradas em uma rede de proteção social que vai se formando e se conformando em sistemas (ENAP, 2015; Leão; Maluf, 2012).

A mobilização popular no campo da saúde pública organizada pelo movimento da “Reforma Sanitária”, objetivando criar o Sistema Único de Saúde (SUS), é um exemplo de transformação de programas e políticas públicas governamentais na área em um sistema. O SUS acabou influenciando na formação de outros sistemas públicos, tendo papel decisivo na concepção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (Leão; Maluf, 2012).

Na esteira da construção do SUS, a “8ª Conferência Nacional de Saúde”, realizada em 1986, contribuiu para a constituição dos elementos centrais do SUS. No contexto da Conferência, foi realizada a “I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição”, no mesmo ano e cujo relatório final propunha a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, ou seja, o desenho de governança que o Sistema possui hoje. Naquela primeira conferência já havia debates relacionados à “alimentação como um direito” e já se iniciava a formação de um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (Leão; Maluf, 2012).

O tema da Segurança Alimentar e Nutricional ganha novo impulso no debate político brasileiro na década de 1990. O sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, destaca-se ao impulsionar o debate público sobre a fome e ao liderar a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida popularmente como campanha contra a fome. Além disso, a sociedade civil conseguiu articular ações no chamado “Governo Paralelo”. Tratava-se de uma frente construída a partir da derrota dos partidos de Esquerda após a eleição presidencial de 1989 e coordenado pelo político Luís Inácio Lula da Silva, o Lula. O objetivo da iniciativa era monitorar as ações do governo eleito naquela eleição e apresentar propostas alternativas. A sociedade civil organizada que formava uma comunidade de Segurança Alimentar e Nutricional conseguiu inserir sua agenda com o documento da Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil. Esse processo possibilitou a expansão do movimento político em torno da pauta de Segurança Alimentar e Nutricional, a maior inserção desse movimento nos fóruns políticos

e o maior conhecimento e sensibilização da sociedade sobre o tema. A articulação rendeu a experiência de instauração do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que funcionou entre um breve período entre 1993 e 1994, sendo composto por 10 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil escolhidos pela Presidência da República a partir de indicações do Movimento pela Ética na Política e tendo sua presidência exercida por representante da sociedade civil organizada (Leão; Maluf, 2012, IBASE, 2024)⁴⁶.

No final dos anos 1990, a profunda crise econômica e social que aumentou o desemprego a níveis alarmantes e agravou a situação da pobreza e da fome. A conjuntura impulsionou a sociedade civil, capitaneada pelo Instituto Cidadania, a construir uma nova proposta de política nacional de segurança alimentar, elaborada por inúmeros estudiosos e ativistas políticos da área. O documento final se chamou Fome Zero e entrou no programa do governo vencedor da eleição presidencial de 2002, na gestão do então presidente Lula. O documento inovava ao partir da constatação de que o país tinha cerca de 44 milhões de pessoas (ou 28% da população) passando fome e que sua causa “estava muito mais relacionada à falta de acesso à alimentação por insuficiência de renda do que à indisponibilidade de alimentos, uma vez que o país já produzia muito acima das necessidades de consumo alimentar per capita da sua população” (Leão; Maluf, 2012, p. 18).

4.1.1. Sociedade Civil e acesso à Água no Semiárido: A Articulação do Semiárido (ASA) como impulsionadora de uma política pública de convivência no Semiárido

A falta de acesso regular ou mesmo o acesso precário à água de qualidade é uma realidade corrente para uma grande parte da população brasileira. Ela tem implicações ainda mais severas para a população mais pobre do país, sobretudo na área rural. O acesso à água de qualidade, em quantidade suficiente e de forma regular, é fundamental para garantir a segurança alimentar e nutricional, bem como para promover a saúde e o desenvolvimento econômico.

No Semiárido brasileiro, a falta de acesso regular ou precário à água de qualidade é histórico. O acesso à água muitas vezes não pode ser viabilizado pela ligação do domicílio à rede pública de abastecimento. Especialmente nas áreas rurais mais isoladas, é necessário viabilizar outros meios para disponibilizar água de qualidade para aquelas populações.

O movimento pela redemocratização ocorrido na década de 1980, conduzido pela sociedade civil no contexto supracitado de desemprego, crise socioeconômica e recrudescimento da pobreza e da fome sob o enquadramento da desigualdade estava articulado

⁴⁶ Disponível em: <https://ibase.br/betinho/>

em todas as regiões do Brasil e nas redes de organizações da sociedade civil. Na Caatinga brasileira, o componente ambiental já era discutido devido à poluição, à escassez de recursos hídricos e ao aumento da desertificação. A sociedade civil no Semiárido era impulsionada a pensar em ações baseadas na convivência com a seca, em contraposição às políticas públicas eivadas de componentes clientelistas e baseadas no paradigma de combate à seca (Andrade, 2020).

Figura 1: Mapa de delimitação da área do Semiárido



Fonte: SUDENE, 2023.

Nessa época as organizações da sociedade civil da região, originadas principalmente das antigas organizações de agricultores e de trabalhadores rurais vinculadas às Ligas Camponesas

da década de 1950, dos sindicatos de trabalhadores rurais da década de 1970 e das Comunidades Eclesiais de Base surgidas desde os anos 1960, adotam uma nova postura de reivindicação de direitos e de melhorias das políticas públicas anteriores. Essas organizações passam a pressionar os governos por ações efetivas que tragam uma nova postura frente à questão de acesso à água, a partir da a ideia de convivência com o Semiárido (Andrade, 2020).

Reivindicações e críticas originadas da sociedade civil a partir das iniciativas do Governo Federal que a desagradam como solução se sucedem ao longo da década de 1990. As respostas insuficientes a períodos de secas cada vez mais agudos culminou com a organização do Fórum do Nordeste⁴⁷. Como resposta do Governo Federal, programas e políticas públicas são formulados, a exemplo do Projeto Áridas, o Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada no Nordeste, Programa Água Boa, Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Programa Proágua Semiárido e Projeto Dom Helder Câmara. Vale destacar que o Governo Federal também se encontrava naquele momento pressionado sob um contexto de realização, no Rio de Janeiro, no ano de 1992 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) (Andrade, 2020).

Finalmente, em mais uma seca aguda que acomete o Semiárido entre 1998 e 1999 e uma resposta do Governo Federal que mais uma vez frustra a sociedade civil – ao misturar algumas ações inovadoras com ações tradicionais e incorrer em atrasos na implementação e posterior descontinuidade de ações devido ao corte de recursos – em um contexto de realização em Recife da Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação (COP3), a sociedade civil organizada se reúne em evento paralelo para debater iniciativas para abordar a desertificação do Semiárido. Nessa instância, as diversas organizações da sociedade civil organizada lançam um documento de natureza político-propositiva intitulado “Declaração do Semiárido”, tendo como seu principal ponto a criação da Articulação do Semiárido (ASA). É a partir daí que as cisternas de placa surgem como a primeira proposta e o primeiro programa da rede é desenvolvido (Andrade, 2020).

A tecnologia social das cisternas de placa foi desenvolvida por um pedreiro baiano que viveu e criou laços em Simão Dias, no estado de Sergipe. Depois de ter morado mais de 40 anos em São Paulo onde trabalhava construindo piscinas e utilizando placas pré-moldadas, Manoel

⁴⁷ A partir da mobilização para organização de um ato público em Recife, em resposta a uma grande seca entre 1992 e 1993, quando houve a ocupação da sede da Sudene, localizada naquela cidade, foi criado o Fórum Nordeste, composto por mais de trezentas organizações da sociedade civil do Semiárido. O Fórum elaborava propostas de intervenção estatal a partir da lógica de convivência com o Semiárido, tendo originado diversos coletivos na região (Andrade, 2020).

Apolônio de Carvalho viu sua técnica implementada no município sergipano localizado no Semiárido nordestino, onde foram instaladas as primeiras cisternas de placa (Andrade, 2020; G1, 2017).

A cisterna de placas é um reservatório em forma de grande cilindro de placas de cimento sobrepostas acoplada a um sistema de captação de água da chuva que cai nos telhados e é transportada por um sistema de calhas e tubulações ao reservatório. Geralmente está localizada em quintais das casas rurais e possui capacidade para armazenar 16 mil litros d'água. São construídas pela própria comunidade e sua construção está vinculada a um processo que envolve mobilização da comunidade e suas famílias, capacitação e sensibilização relacionadas à obra, mas também a gestão da água e à convivência com o clima da região (Andrade, 2020; Mello *et al.*, 2014).

As cisternas são construídas por um grupo de pedreiros contratados e capacitados pela AIPMC, organização que serve como o braço administrativo da ASA. Além de cimento para as placas, as cisternas geram uma movimentação na economia local ao serem necessários ao processo a aquisição de materiais como bombas manuais para retirada de água do reservatório, calhas, tampas, coadores, telas de proteção, etc. Isso cria uma demanda local para fornecimento dos materiais benéfica para a região. Ainda segundo Andrade:

Para a construção de cisternas, a APIMC, por meio das unidades executoras locais, compra materiais e contrata mão-de-obra locais. Assim, segundo as ideias de desenvolvimento endógeno, uma dimensão econômica permite ao empresário local organize os fatores produtivos da região. Outra, sociocultural, coloca valores e instituições locais como base para o desenvolvimento da região (PASSADOR e PASSADOR, 2010). O fomento da economia local permite, assim como as cisternas, a convivência da população com o Semiárido (2020, p.139).

4.1.2. A Articulação do Semiárido e a Cisternas de Placas: inovação para acesso à água a partir de uma tecnologia social

No Semiárido brasileiro, não é a falta de chuvas a responsável pelas dificuldades no acesso à água, mas sua má distribuição, associada a uma alta taxa de evapotranspiração. Essa realidade resulta no fenômeno da seca em períodos que atinge a região. Como a utilização de águas superficiais e subterrâneas é limitada devido à qualidade da água, é necessário buscar alternativas para que a população possa ter acesso à água. Esse contexto cria a premissa de viabilizar meios de captar e armazenar água de chuva, em meio a um novo paradigma de convivência com o semiárido e de promoção do acesso à água como direito.

Mas para empreender esse projeto, a ASA precisou se estruturar para articular suas ideias e propostas e colocar em prática a tecnologia social de cisternas de placa. Sob o ponto de vista da estrutura organizacional, a ASA possui um formato em forma de pirâmide invertida, tendo um fluxo de trabalho *bottom up* (de cima para baixo), se organizando localmente com suas organizações em comunidades e municípios que formam as unidades gestoras microrregionais (UGM). Coletivos estaduais agregam essas estruturas locais, por estado, possuindo uma coordenação executiva. A coordenação estadual possui um titular e um suplente. E os coordenadores estaduais formam a coordenação nacional com 10 membros titulares e 10 membros suplentes (Andrade, 2020).

O projeto da ASA é federal, mas por ser descentralizado a tomada de decisões é feita no local, por meio das organizações locais juntamente com as famílias. O modelo de gestão tem como principais características a descentralização executiva, a participação e parcerias, a transparência, a flexibilidade e a simplicidade. As principais decisões são tomadas nas UGMs e a Unidade de Gestão Central (UGC) tem poder limitado pelos compromissos assumidos pela estrutura a nível local junto às famílias (Andrade, 2020; ASA, 2002).

Em 2001, a ASA deliberou a criação de uma organização formal, com personalidade jurídica própria, para realizar a gestão do programa e estabelecer acordos formais com o Governo Federal. Segundo Andrade (2020):

Os primeiros acordos testes haviam sido realizados por meio do CNPJ da Diaconia, organização de inspiração cristã fundadora da ASA, com o Ministério do Meio Ambiente e com a Agência Nacional de Águas. A partir de 2003, a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) passa a funcionar como unidade gestora central o que separa a estrutura política da estrutura de gestão e de funções administrativas. Enquanto a ASA e as ASAs estaduais formam um espaço de coordenação política, a AP1MC, com personalidade jurídica própria, administra e gere os recursos (p. 129).

Dessa maneira, a ASA, que era uma organização que fazia o debate político, criou o que seria seu braço administrativo para operacionalizar parcerias, ou seja, angariar recursos suficientes para implementar a tecnologia social surgida de sua rede que consubstanciavam sua visão política de convivência das pessoas do Semiárido com as características da região. Em pouco tempo, o Governo Federal passou a ser o principal parceiro do AP1MC e o principal financiador do projeto da ASA. Isso permitiu, inclusive, que outras tecnologias fossem, pouco a pouco testadas e incorporadas pelo Governo Federal como política pública (Andrade, 2020).

O processo de construção de cisternas é baseado em componentes e foi criado em 2001, no II encontro Anual da Asa, ocorrido em Igarassu, em Pernambuco. Depois de uma mudança

em 2002, o modelo se mantém o mesmo até hoje. Os componentes são mobilização social, controle social, capacitação, comunicação, fortalecimento institucional da sociedade civil e cisterna de 16 mil litros (Andrade, 2020; ASA, 2002).

Figura 2: Componentes do Modelo do Programa Um Milhão de Cisternas

Componentes do Modelo do Programa Um Milhão de Cisternas



Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em Andrade (2020), 2023.

A mobilização social é o componente relacionado à agregação das famílias na comunidade e município em torno de um objetivo comum, focando na criação de um projeto de futuro para a região do Semiárido. Os critérios de prioridade de atendimento do P1MC eram orientados a partir da identificação das comunidades que era realizada a partir de um levantamento primário das comunidades segundo dados como IDH e Data SUS, bem como da gravidade da situação de crianças e adolescentes em situação de risco de mortalidade infantil. As famílias seriam selecionadas a partir de cinco critérios, quais sejam: mulheres chefes de família, número de crianças de 0 a 6 anos, crianças e adolescentes na escola, adultos com idade igual ou superior a 65 anos e deficientes físicos e mentais. Havia ainda critérios territoriais a cumprir (Andrade, 2020; ASA, 2002).

O controle social era o componente surgido a partir da constatação da ASA sobre a importância da participação social para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Para haver controle era preciso haver transparência, que se dava por meio das reuniões a nível local e estadual. Havia dois tipos de reuniões: as reuniões microrregionais e as reuniões estaduais. As primeiras antecediam as segundas, sendo que deveria haver dois encontros microrregionais por ano, para cada UGM. Nos encontros definia-se os delegados para participarem das reuniões estaduais. As reuniões estaduais serviam para acompanhar as ações, com produção de relatório e também para planejar a agenda do próximo ano. Finalmente havia também os conselhos municipais e as autoridades públicas, que acompanhavam permanentemente as ações do programa. Os primeiros são unidades que serviam para participação civil local, com

conselheiros exercendo mandato e com a função de acompanhar o programa localmente (Andrade, 2020; ASA, 2002).

A capacitação era desenvolvida após a mobilização por meio de uma metodologia participativa e reflexiva, sendo que suas atividades se organizam em três: capacitação de pedreiros em construção de cisternas domiciliares, curso de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (GRH) e capacitação das Comissões Municipais (ASA, 2019). O primeiro era destinado aos pedreiros para construção e manutenção das cisternas. O GRH é um curso voltado para os beneficiários envolvendo questões relacionadas à convivência com o Semiárido, à gestão da água e cuidados com as cisternas, bem como abordando aspectos relativos à cidadania (Andrade, 2020).

A comunicação é central no projeto da ASA, uma vez que sua característica de rede e capilaridade se baseia em uma estratégia de difusão da imagem da rede e no compartilhamento e acesso à informação entre as diversas organizações que a formam. Pode-se destacar o boletim impresso e o programa de rádio como instrumentos centrais na sua comunicação (Andrade, 2020; ASA, 2002).

O fortalecimento da instituição da sociedade civil é o componente de sustentabilidade e viabilidade do programa, muito baseado no custeio e no pessoal. A instituição da AIPMC acaba sendo a forma como esse componente se implementa ao permitir que a ASA possa captar recursos e implementar seu projeto (Andrade, 2020; ASA, 2002).

Finalmente, a cisterna de 16 mil litros fecha o processo do projeto da ASA. A cisterna é a materialização do projeto da rede ao permitir a captação das águas da chuva em um reservatório construído, mantido e reparado pela própria comunidade. E com a quantidade de água projetada para ser captada durante os quatro meses chuvosos da região, uma família de cinco pessoas consegue viver os outros oito meses de estiagem (Andrade, 2020; ASA, 2002; Mello *et al.*, 2014)⁴⁸.

⁴⁸ Além da tecnologia social da cisterna de placa, utilizada para água de consumo, o MDS também incorporou como política pública a construção de outras tecnologias sociais que armazenam água para produção ou dessedentação de animais de criação, que incluem as cisternas calçadão, cisternas enxurrada, os barreiros trincheira, as barragens subterrâneas, os tanques de pedra e os kits de irrigação (MELLO *et al.*, 2014). Essas tecnologias foram sendo incorporadas durante a execução do Programa Brasil sem Miséria à medida que gestores governamentais e representantes de sociedade civil interagem para a produção das políticas públicas de cisternas de placa.

4.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CISTERNAS NO CONTEXTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

As políticas públicas de acesso à água de consumo para a população mais pobre fazem parte de um conjunto de programas governamentais e iniciativas dentro do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN é um sistema público de gestão intersetorial, de caráter participativo e de articulação entre os três níveis de governo (municipal, estadual/ distrital e federal) para a produção das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, visando promover o acompanhamento, o monitoramento e avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do país. Ele reúne órgãos e entidades governamentais das três esferas, além da sociedade civil, que em seu ciclo de gestão, definem diretrizes e prioridades, elaboram um plano e o monitoram, em uma abordagem de cima para baixo (*bottom-up*).

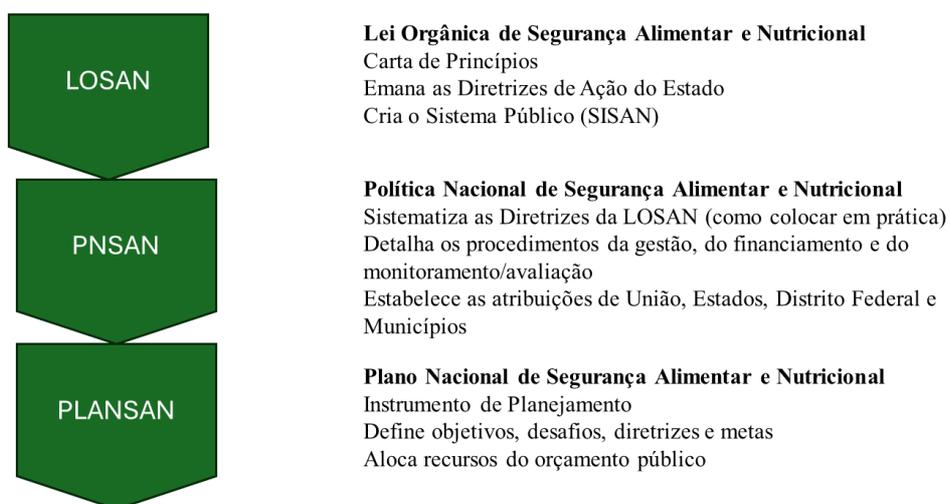
As ações do SISAN visam garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), e se organizam em fomento à produção, comercialização e consumo de alimentos saudáveis, acesso à água para consumo humano e combate a todas as formas de desnutrição. O SISAN serve como meio de executar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), articulando políticas públicas, programas, planos e ações de segurança alimentar e nutricional intersetorialmente e com a participação da sociedade civil organizada, em âmbitos nacional, estadual e municipal.

O SISAN foi criado a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. O sistema se organiza em instâncias como a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que se reúne a cada quatro anos para definir as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), bem como para avaliar o SISAN. O CONSEA é um órgão de assessoramento imediato do presidente da república, que inclui a membros da sociedade civil organizada (sendo 2/3 dos seus conselheiros representantes da sociedade civil organizada e 1/3 representantes governamentais) e consubstancia a participação social do sistema, propondo, a partir da Conferência, as diretrizes, prioridades e orçamento necessários para o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Há ainda a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), instância integrada apenas por entes governamentais afetos ao tema, importante para fortalecer o caráter intersetorial do sistema e articulação entre eles, tendo como uma de suas atribuições elaborar o PLANSAN, levando em consideração as diretrizes definidas pelo CONSEA, indicando diretrizes, metas, fonte de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e

avaliação. Vale destacar que esse desenho se replica por todas as três instâncias e que a definição das diretrizes e prioridades pela Conferência Nacional é antecedida pela realização das Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, e em um segundo passo, pelas Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, podendo as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, participar do sistema (Leão; Maluf, 2012, 2012).

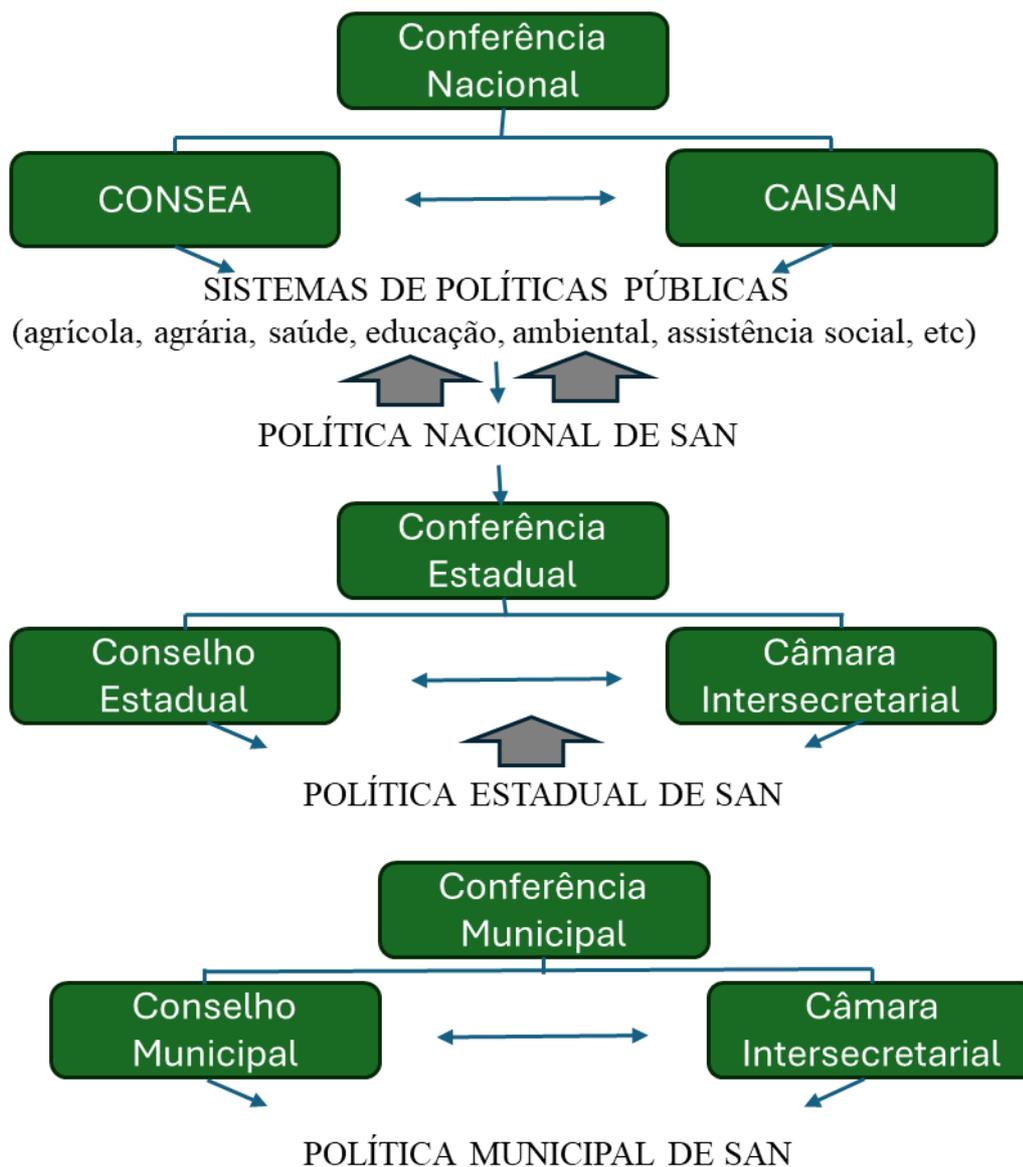
Figura 3 – Instrumentos Legais para o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

Instrumentos Legais para o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)



Fonte: Figura elaborada pelo autor adaptada de Leão; Maluf (2012), 2023.

Figura 4 - Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Figura elaborada pelo autor adaptada de Leão; Maluf (2012), 2023.

4.3. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA E OUTRAS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA – PROGRAMA CISTERNAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

A política pública de Cisternas baseada em tecnologia social para consumo humano entra na agenda governamental federal aumentando sua escala a partir do ano de 2003. Parece ser a primeira vez relatada que o Governo Federal incorpora como política pública uma ação inovadora formulada pela sociedade civil organizada, que promove o acesso à água potável para populações pobres que residiam no Semiárido brasileiro. A gestão da política pública é incorporada sob a institucionalidade do Programa Fome Zero, em um primeiro momento. A

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome passou a implementar a política pública, o que ocorre até hoje. O Governo Federal passou a ser o maior financiador das atividades da APIMC.

Vale destacar que se trata da primeira intervenção registrada realizada pelo Estado em que se busca uma visão ancorada no paradigma da convivência da população com o clima da região, utilizando metodologia e ensinamentos populares para a vida em uma localidade que passa por períodos longos e regulares de estiagem. Essa filosofia lançava um novo paradigma de relacionamento com a seca pelo Governo Federal, que se contrapunha às pretéritas intervenções estatais pouco efetivas baseadas na noção de que a seca é um fenômeno a ser combatido. A política pública de cisternas inaugurava a ideia de que a seca era uma característica local com a qual é possível conviver, mostrando o que parecia ser uma preferência no governo Lula no que se refere a políticas de promoção do acesso à água para populações pobres do Semiárido (Campos; Alves, 2014).

A área do Semiárido abrange os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, com cerca de 20% dos municípios e 11% do total do território brasileiros⁴⁹. A região possui má distribuição dos recursos hídricos, que resulta em baixa capacidade produtiva (agravada pela degradação do solo da caatinga) e, conseqüentemente, apresenta baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico. Esse cenário coloca as famílias mais pobres em uma armadilha da pobreza intergeracional que muito dificilmente é rompida sem uma ação bem planejada e efetiva do Estado em parceria com a sociedade civil. É nesse contexto que a Fome brota e persiste.

A cisterna é um tipo de reservatório de água que permite a captação e o armazenamento da água da chuva a partir de um sistema que escoar a água da chuva dos telhados das casas. Tendo capacidade para armazenar 16 mil litros de água, ela possibilita a captação de uma quantidade de água capaz de atender uma família de até cinco pessoas num período de estiagem de até oito meses. Por ser fechado, ele protege a água armazenada da evaporação e da contaminação gerada por animais e enxurradas. As cisternas para consumo humano incorporada da sociedade civil para tornar-se política pública no MDS é chamada de cisterna de placa, construída a partir de placas de concreto montadas no local de construção. As cisternas de placa foram a primeira

⁴⁹ O Semiárido brasileiro é delimitado por três critérios aprovados por deliberação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene): 1) precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800mm; 2i) índice de Aridez de *Thornthwaite* igual ou inferior a 0,50; e 3) percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

tecnologia social a ser implementada pelo Governo Federal (Mello *et al.*, 2014)⁵⁰. O desenho da política consiste da utilização de convênios e termos de parcerias com Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), o lançamento de editais públicos e a disponibilização de recursos orçamentários públicos (Campos; Alves, 2014).

Figura 5 - Cisterna de Placa de cimento em quintal de residência no Semiárido nordestino



Fonte: Sérgio Amaral, 2014.

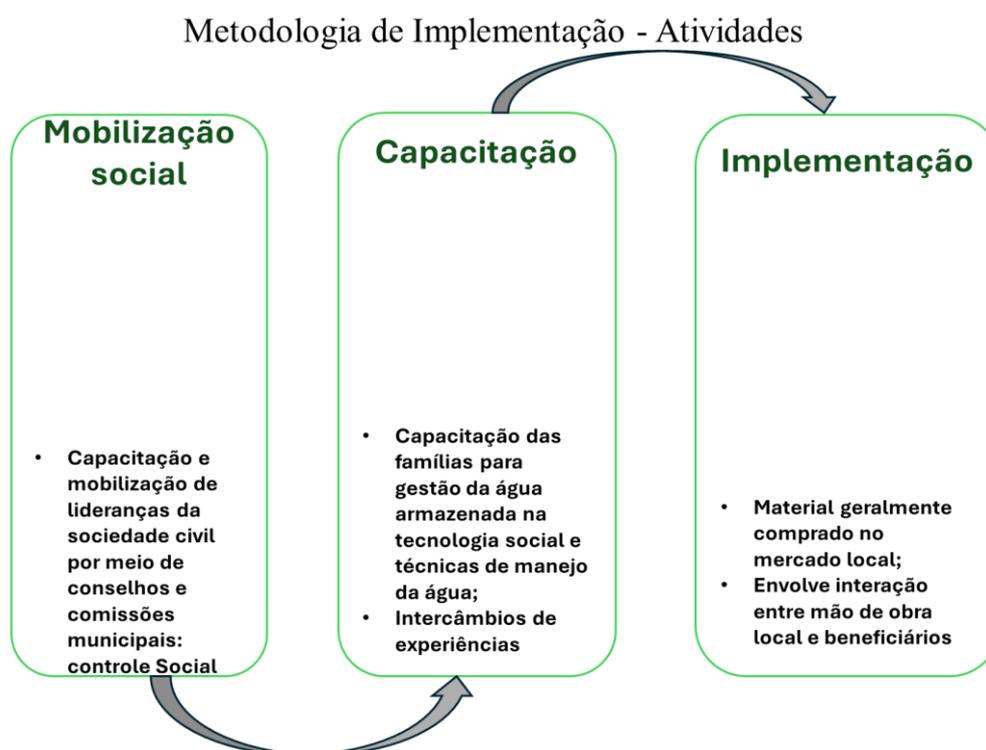
O esquema básico de implementação da política pouco mudou quando comparamos a política executada pela ASA e a política pública de cisternas implementada em parceria com o MDS e a ASA. A metodologia de implementação da política pública de cisternas⁵¹, inclui três etapas: mobilização social, capacitação e implementação. A mobilização social envolve, dentre

⁵⁰ Além da tecnologia social da cisterna de placa, utilizada para água de consumo, o MDS também incorporou como política pública a construção de outras tecnologias sociais que armazenam água para produção ou dessedentação de animais de criação, que incluem as cisternas calçadão, cisternas enxurrada, os barreiros trincheira, as barragens subterrâneas, os tanques de pedra e os kits de irrigação (Mello *et al.*, 2014).

⁵¹ MDS. Programa Cisternas. O ministério também implementa políticas públicas para a construção de cisternas escolares e tecnologias sociais de água para produção, utilizando as mesmas etapas. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1/programa-cisternas> Acesso em: 31 de janeiro de 2024.

outras atividades, o processo de escolha das comunidades envolvidas e a mobilização das famílias que serão contempladas com as cisternas. O processo é realizado pela entidade executora com a participação de instituições representativas da localidade. A capacitação com proposta pedagógica adequada e voltada à educação popular ocorre envolvendo as famílias que serão contempladas com as cisternas e abordam a gestão da água armazenada e seu manejo, além de se promover um intercâmbio de experiências entre as famílias onde há um estímulo à reflexão sobre a convivência com o semiárido. A implementação envolve a construção, com forte interação de mão de obra local e beneficiários e com a aquisição de materiais geralmente no mercado local.

Figura 6 – Metodologia de Implementação - Atividades



Fonte: Figura adaptada do Ministério do Desenvolvimento Social, 2023.

Foram mais de 329 mil cisternas de consumo humano implantadas de 2003 a 2010 pelo Governo Federal. Nesse período, foram também construídas mais de sete mil tecnologias sociais para a produção de alimentos e criação de animais. A política pública começou a ganhar escala e aos poucos começou a entrar em um processo de institucionalização, envolvendo sociedade civil e governo, ao buscar aperfeiçoar suas práticas e ajustar seus fluxos de trabalho (Campos; Alves, 2014; Andrade, 2020; Campos *et al.*, 2014).

Somente em 2005 é criada uma ação orçamentária específica⁵² e a política pública passa a ser mais conhecida como Programa Cisternas. O Governo Federal implementava a política pública na ocasião a partir da celebração de convênios com estados e, mesmo de municípios, além de termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), notadamente a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), criada no âmbito do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), da ASA. Ainda sobre o processo de institucionalização da política pública de cisternas de placa para consumo humano, vale destacar:

A institucionalização da tecnologia social mobilizada pela rede ASA ocorreu por meio da criação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas. Desde 2003, a gestão do Programa pelo MDS é de responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Inicialmente o Programa estava sob o guarda-chuva das ações do Programa Fome Zero. “Em 2005, foi criada uma ação orçamentária específica e a iniciativa passou a ser mais conhecida como Programa Cisternas” (PORTO, 2019, p. 05). O Programa Cisternas passou a ser o maior financiador das atividades da AP1MC (Andrade, 2020).

A política pública tinha o objetivo de “implantar tecnologias sociais de acesso à água, envolvendo principalmente a captação de água de chuva, na perspectiva de dotar as famílias de uma solução de armazenamento de água, que permita sua utilização para o consumo humano e para a produção de alimentos” (Campos; Alves, 2014, p. 474).

O programa cisternas, após a incorporação como política pública do Governo Federal, foi se transformando em um processo que não apenas envolvia a entrega de um reservatório que capta e armazena água de chuva, mas em um processo de aprendizado social sobre os meios de convivência com a seca, de baixo custo e com mecanismos de transparência exigidos por uma ação governamental democrática. Era reconhecido como de fácil implementação e apropriação pela sociedade, sendo geralmente utilizada a mão de obra da comunidade para a sua construção. A comunidade era mobilizada e as famílias capacitadas para refletir sobre a gestão e o manejo da água no âmbito familiar e comunitário (Andrade, 2020; Campos; Alves, 2014).

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (política pública de cisternas de placas ou Programa Cisternas) seguiu seu processo de

⁵² A ação orçamentária 11V1, específica para o Programa Cisternas, apoiou a execução de tecnologias sociais para acesso à água de consumo. Em 2008 é criada uma outra ação orçamentária 8948, específica para as ações de tecnologia social para produção. Em 2014, em consequência do processo de aprendizado, passa a contar novamente com apenas a ação orçamentária 8948, que serve tanto para a tecnologia de água para consumo quanto para as tecnologias de água para produção, em planos orçamentários distintos.

institucionalização com os comandos dos artigos 11 a 16 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, tendo o Decreto nº 8.783, de 04 de julho de 2013, regulamentado essa Lei. Esse processo de institucionalização retrata um momento importante relatado em inúmeras entrevistas que parece acontecer entre 2012 e 2013. Ainda que a política pública estivesse conseguindo avançar em termos de entregas físicas, havia um temor sobre a capacidade de entrega da meta com que o governo se comprometeu. O desenho da política pública pelos relatos das entrevistas ainda não estava totalmente azeitado, o que causava algum atraso no processo de prestação de contas e travava parte da execução de novas cisternas. O arranjo institucional da política pública seguia uma lógica de instrumentos convencionais de execução da política pública até 2013. O fluxo da política, grosso modo, obedecia a uma cadeia que se iniciava com a celebração de convênios e termos de parceria a gerados a partir de planos de trabalho com pactuação de metas de tecnologias a implementar e valores correspondentes. Em um segundo momento, os parceiros definiam a metodologia de execução e a forma de contratação. Com essas definições, editais eram elaborados e publicados para seleção de entidades executoras locais. Com entidades selecionadas e contratadas, recursos eram repassados e a implementação da política pública era realizada.

Mais especificamente, o desenho da política pública até 2013 estava amparado em um arcabouço legal e normativo que incluía o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Essa sistemática levava meses e provocava atrasos, havendo inúmeros fatores que dificultavam o ritmo de execução da política pública, tais como a necessidade de o parceiro realizar cotação de preços de cada material, produto ou processo para construção das cisternas, formalizar contratos ou subconvênios a partir do convênio inicial e realizar processos de compras complexos e inadequados, além de todo o processo de prestação de contas. Ou seja, a falta de padronização e entendimentos jurídicos sobre o processo gerava uma política pesada que não conseguia avançar na celeridade desejada.

No mesmo ano de 2013 há uma mudança na equipe das cisternas que aparentemente tem relação com esse momento de crise e que, somado à estrutura de monitoramento montada para acompanhar e monitorar a política pública – o Plano Brasil sem Miséria –, permitiu uma focalização na questão para que soluções fossem postas e o desenho da política pública fosse ajustado no sentido da aceleração das entregas. Depois de um processo de diálogo com parceiros da sociedade civil e consultas internas, “entre os meses de abril e maio de 2013, foi formatada uma proposta explicitada na Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013” (Campos; Alves, 2014, p. 481).

Esse processo gerou uma nova sistemática ancorada na Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 e no Decreto nº 8.038⁵³, de 04 de julho de 2013⁵⁴, representando mais passo no processo de institucionalização da política pública ao uniformizar a atuação dos parceiros do MDS na execução da política pública das cisternas. A partir desse momento a formalização dos contratos de prestação de serviços muda ao ser dispensada a licitação com entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo ministério; padroniza-se o edital de chamada pública, dos contratos e das tecnologias e seus valores; a execução passa a ser descentralizada para as entidades locais; consubstancia-se um conceito normativo de tecnologia social, além de ajustar questões relacionadas à prestação de contas que possibilitaram que os gestores pudessem avançar com mais tranquilidade e segurança e a política pública ganhasse escala, o grande desafio àquela época⁵⁵.

O entrevistado 21 explica de maneira detalhada a identificação do gargalo na operacionalização da política pública naquele momento, bem como o que foi mudado:

E aí se buscou fazer um diagnóstico dos motivos pelos quais a gente não conseguia avançar de forma relevante na execução do Programa Cisternas. Naquele momento qual foi o diagnóstico? Os instrumentos jurídicos de implementação eram capengas. Então a gente tinha convênio, Termo de Parceria. Mas o miolo da execução era muito travado. Vou dar uma explicação rápida. O Programa (Cisternas) é executado em dois níveis de descentralização: o primeiro nível era esse com o parceiro, via convênio ou Termo de Parceria; e o segundo nível, via de regra era do parceiro com entidades locais. Esse é o modelo que a ASA (Articulação do Semiárido) implementa e que funcionava muito bem e que vários Estados adotavam. Esse modelo geral. Só que nesse segundo nível de execução, o que acontecia? Cada Estado lançava um tipo de chamamento público. Cada estado fazia um tipo de contratualização: era subconvênio, era contrato, era não sei o quê, Termos de Parceria. Então o que a gente fez? Esse miolo da execução a gente padronizou. Toda a execução, inclusive a cisterna, isso só foi possível com o Novo Marco Legal dos Programa Cisternas que se deu em 2013 (...). Havia esse diagnóstico de que o problema era o operacional interno após a formalização da parceria. Ou seja, a gente continuou formalizando convênio, Termos de Parceria, Termo de Colaboração. Mas nós padronizamos esse miolo da execução. O Edital de chamada pública do parceiro seria padronizado. Contrato seria padronizado. A cisterna seria padronizada. Porque antes a gente tinha que receber aqui para firmar um convênio três cotações de cada item. A cisterna tem 50 itens: cimento, pedra, areia, tijolo. Hoje, a gente não precisa mais, é uma linha do Plano de Trabalho. Então toda essa padronização se deu a partir do Marco Legal do Programa Cisternas, a Lei 12.873/2013, decreto, portaria e as Instruções Normativas. A Gente não mudou o instrumento jurídico de parceria. A gente mudou os instrumentos jurídicos de execução, pós-parceria. Que aceleraram a execução, facilitaram a prestação de contas. Tudo isso se deu em 2013 a partir de anos não ruins, mas não suficientes para alcançar a meta, de 750 mil, entendeu? Então, foi esse marco regulatório, a lei do programa, o decreto que regulamentou a Lei, que viabilizaram esse salto de execução e salto de

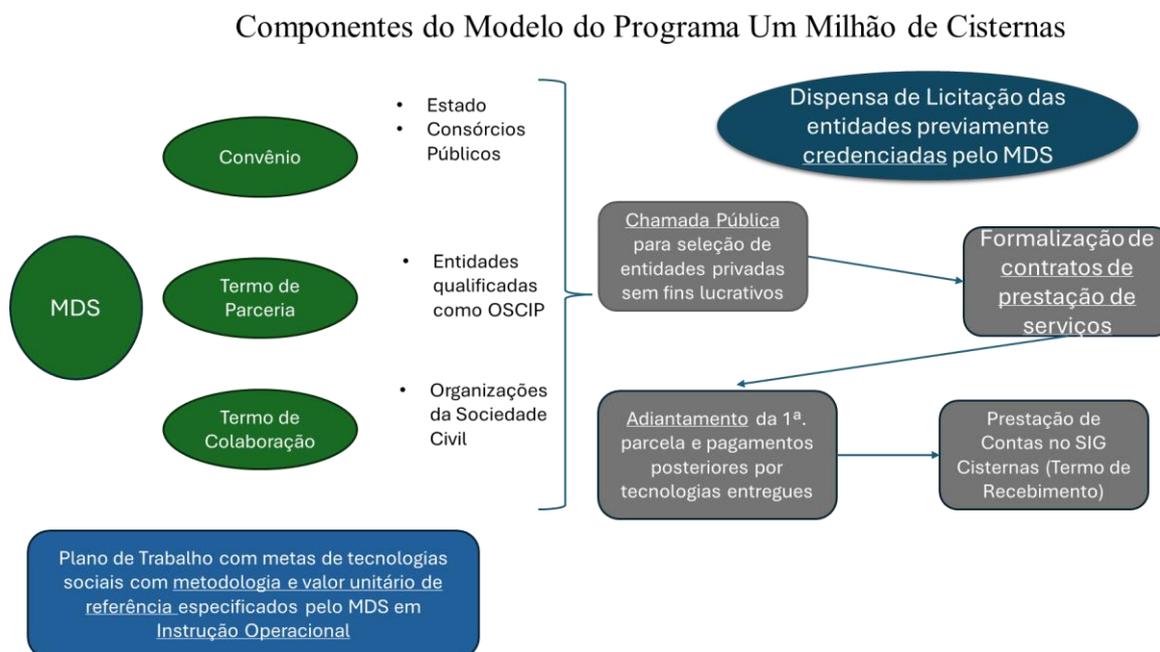
⁵³ Em 2018 inovações foram implementadas pelo Decreto nº 9.606/2018.

⁵⁴ Mais informações estão disponíveis em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2711>.

⁵⁵ Há uma padronização de processos e instrumentos como contratos para a execução de tecnologias, metodologias para execução da política pública e valor unitário padronizado. A prestação de contas passa a obedecer a uma lógica de resultados aferidos, estabelecida em informações de um sistema informatizado desenvolvido e de dados de geolocalização das cisternas, além da introdução de um termo de recebimento assinado pela família beneficiária (Campos; Alves, 2014).

qualidade do Programa (Cisternas). Até hoje esse Marco Regulatório para a gente é fundamental para a execução do Programa (Cisternas).

Figura 7- Componentes do Modelo do Programa Um Milhão de Cisternas



Fonte: Figura elaborada pelo autor com base MDS (2018), 2023.

Os implementadores da política observaram que a política de cisternas de placas do MDS possui um conjunto de impactos positivos sobre seus beneficiários e as comunidades a que pertencem. Um deles é que ao integrar políticas públicas de acesso a água para consumo e para produção com outras políticas públicas de geração de renda e serviços sociais, “milhares de famílias passam a ter incentivos concretos para permanecer em seu local de origem”, reduzindo “a migração para a periferia das cidades ou para outras regiões, causada principalmente pelos longos períodos de estiagem que periodicamente assolam a região” (Campos; Alves, 2014, p. 482).

A política de cisternas de placa também foi formulada pensando na geração de impacto na economia local na medida que a maioria das cidades que recebem as cisternas são de pequeno porte, com menos de 10 mil habitantes e o desenho da política direciona a compra dos materiais e a contratação da mão de obra local. Ainda segundo dados da política pública, pelo menos 20,6 mil cisterneiros haviam sido capacitados em todo o Semiárido até 2014. Essa formação serve para essas pessoas, muitas delas agricultores familiares e muitos essencialmente jovens, se inserirem no mercado de trabalho local, inclusive podendo trabalhar em programas de governo (Campos; Alves, 2012).

A política pública de cisternas passou por uma série de aperfeiçoamentos institucionais desde a sua criação e apropriação à agenda governamental do Governo Federal, tendo passado por inúmeros governos de diferentes matizes ideológicas. Isso propiciou um teste de sobrevivência para a política que foi construída sobre um marco regulatório estável e eficaz, a partir de constantes aperfeiçoamentos ao longo do tempo, expostos a diferentes graus de prioridades governamentais e de diferentes interesses e preferências por parte de presidentes e ministros. O Programa Cisternas desenvolveu uma capacidade operacional, conjuntamente com organizações da sociedade civil, articulando e consolidando toda uma rede de executores locais, sem executar obras de engenharia sofisticadas. Hoje a política pública conta com um portfólio de tecnologias sociais que abarcam cisternas para consumo humano, mas também cisternas para produção e dessedentação de animais, em um total de 28 tecnologias padronizadas por meio de instruções operacionais, voltadas a biomas e públicos distintos.

Vale destacar que entre o período de 2011 a 2014 foi especialmente marcado por um grau de acompanhamento e monitoramento muito grande sobre as metas da política pública das cisternas de placa. Esse acompanhamento e monitoramento foi exercido por uma estrutura montada pela então ministra Tereza Campello com o aval da Presidência da República. Trata-se de uma secretaria nacional extraordinária criada dentro de um ministério que operava uma institucionalidade denominada Plano Brasil sem Miséria (BSM)⁵⁶.

Essa estrutura burocrática, muito citada pelos entrevistados como responsável por uma cobrança constante e de certa forma extenuante, é também contextualizada tanto em documentos como pelos próprios entrevistados como importante para a resolução de gargalos na política pública. O novo marco legal da política pública de cisternas de placa teria sido impulsionado também pelo surgimento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM).

4.4. O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) surge em 2011, no início do primeiro mandato do governo Dilma, focalizado em milhões de pessoas que se encontravam em situação de pobreza e pobreza extrema, mesmo tendo o Brasil experimentado uma sequência de crescimentos positivos da economia medidos pelo Produto Interno Bruto (PIB) nos anos anteriores do governo anterior. Segundo Campello e Mello (2014), o governo partia da convicção de

⁵⁶ Mais informações sobre o Plano BSM em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1083/1/Plano%20Brasil%20Sem%20Mis%c3%a9ria.pdf>.

“construir políticas para alcançar os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados pelo Estado e mais excluídos pela sociedade” (p. 34).

O Plano Brasil Sem Miséria dialogava diretamente com os compromissos assumidos em campanha pelo governo Dilma no quesito de superação da extrema pobreza no país até 2014. A fim de alcançar seu objetivo, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estruturas organizacionais foram montadas, orçamentos cresceram e políticas públicas foram (re)formuladas. O objetivo do plano e das instâncias criadas para acompanhar suas ações era fazer chegar suas políticas públicas e programas governamentais aos brasileiros mais vulneráveis.

Tereza Campello era do mesmo partido de Dilma Roussef e foi nomeada por ela para ser Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no primeiro mandato. Sua pasta recebe a missão de gerenciar o Plano, uma das prioridades daquele governo e articulado com uma das promessas de campanha. Essas decisões parecem convergir com as alegações de Batista e Lopez (2021) que afirmam que diante de demandas para controlar as políticas públicas, os presidentes que compartilham poder com partidos da coalizão podem lançar mão da nomeação de membros de seu próprio partido, que cumprem geralmente o papel de alinhar e monitorar políticas públicas além de poderem receber cargos como premiação por apoio, sendo relegado a um ministério setorial.

Isso se explicaria pelo perfil da então ministra, Tereza Campello, que além de filiada ao partido de Dilma Roussef, possuía laços anteriores que a aproximavam e nutriam sua confiança. Não se tratava de uma ministra originada no Congresso, não possuindo cargo eletivo e com uma trajetória reconhecida no partido por formulação de políticas públicas. Certamente a ministra tinha seu poder reconhecido pelos seus pares ministros quando os cobrava sobre metas de suas pastas e era vista por Dilma como uma pessoa que seguiria suas orientações integralmente e trabalharia orientada por metas. O entrevistado nº 24 chegou a afirmar, quando indagado sobre a o motivo do MDS naquele momento se tornar o coordenador do programa, que se tratava de “um deslocamento do centro de governo (...) a prioridade de governo se deslocou para o Bloco C. (...) a Tereza (Ministra Tereza Campello) era um apêndice da Dilma”.

A construção do Plano se consubstanciava em uma promessa de campanha por parte da candidatura de Dilma. No discurso da então candidata, o governo estaria obstinado a erradicar a pobreza extrema e criar oportunidades para todos. Com o nome de Compromisso para a Superação da Extrema Pobreza, o que se tornaria o Plano Brasil sem Miséria já era discutido em 06 de janeiro de 2011, com ministros de pastas consideradas essenciais convocados para a

sua formulação visando cumprir o compromisso ao longo do mandato (Campello; Mello, 2014)⁵⁷.

Um Comitê Gestor foi formado pela Casa Civil e deu continuidade aos trabalhos nas semanas seguintes. Para as discussões, foram utilizadas informações sobre pobreza baseadas em três referências: “o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do MDS e as ações setoriais apresentadas pelo conjunto dos ministérios” (Campello; Mello, 2014, p. 39). Duas instâncias de discussão foram montadas onde debates foram desenvolvidos por um grupo técnico nos meses seguintes: reuniões bilaterais, onde um comitê gestor (formado pela Casa Civil, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda) conduzia reuniões com ministérios setoriais para elaborar propostas de políticas públicas para o Plano; e Salas de redesenho, que serviam para aperfeiçoar políticas públicas já existentes no sentido de que as mesmas efetivamente chegassem àqueles que mais precisavam – tais políticas públicas formuladas e reformuladas fariam também parte do Plano (Campello; Mello, 2014). Finalmente, o Plano partiu do pressuposto do reconhecimento do caráter multidimensional da pobreza, transcendendo uma visão de identificação da pobreza apenas na dimensão monetária relativa à renda (Campello; Mello, 2014).

Com a constatação de que a pobreza se manifesta de múltiplas formas, foi desenhado o Plano Brasil sem Miséria e criada toda uma estrutura organizacional para que políticas públicas novas e reformuladas fossem priorizadas pelo Estado. Metas foram definidas e as ações programadas no plano seriam acompanhadas e monitoradas, bem como possíveis gargalos seriam identificados e solucionados, riscos analisados e mitigados, de forma que sua execução fosse célere e predominantemente técnica.

Participaram da iniciativa 22 ministérios⁵⁸ e diversos órgãos e entidades governamentais da Administração Direta e Indireta, bem como organizações do Terceiro Setor e organizações

⁵⁷ Estiveram presentes: os então Ministros Afonso Florence (MDA); Alexandre Padilha (MS); Antonio Palocci (Casa Civil); Carlos Lupi (MTE); Fernando Bezerra (MI); Fernando Haddad (MEC); Guido Mantega (MF); Mário Negromonte (MCidades); Miriam Belchior (MP); Tereza Campello (MDS), Gilberto Carvalho (SG); o Presidente do BNDES Luciano Coutinho; as Secretárias Executivas Iraneth Monteiro (MP) e Márcia Amaral (MS); a Secretária Ana Fonseca (MDS) e as assessoras Sandra Brandão (GAIA/PR) e Janine Mello (MDS) (Campello e Mello, 2014).

⁵⁸ Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, coordenador do Plano); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da

privadas. Foram organizados três grandes eixos de ação: garantia de renda, eixo relacionado a políticas públicas de transferências monetárias para pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza visando complementação da renda das famílias e retirada dessas pessoas da extrema pobreza; inclusão produtiva, eixo que reunia oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda, para o campo e para a cidade; e acesso a serviços, eixo responsável pelo provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, visando aprimorar as condições de vida, promover a cidadania e romper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (Costa; Falcão, 2014).

Figura 8 – Plano Brasil sem Miséria - Eixos

Plano Brasil sem Miséria - Eixos



Fonte: Figura adaptada a partir de documentos e registros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2023.

Os recursos do Plano Brasil sem Miséria eram predominantemente públicos, sendo provenientes principalmente da União. Além da característica intersetorial, o Plano trabalhava também de maneira interfederativa, já que algumas políticas necessitam de parcerias com entes governamentais estaduais e municipais, bem como organizações da sociedade civil organizada – como a política de cisternas, que trabalhava com convênios com Estados e Termos de Parceria

Integração Nacional (MI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM); Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

com a organização da sociedade civil. Seu sistema de governança contava com três instâncias interministeriais, que formavam uma estrutura de gestão: Comitê Gestor Nacional, Comitê Executivo e Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) (Costa; Falcão, 2014).

O Comitê Gestor Nacional era uma instância deliberativa que tinha por objetivo definir metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Brasil sem Miséria. Sua composição incluía ministros⁵⁹, além de ser secretariado pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP) do MDS. O Comitê Executivo era composto pelos secretários-executivos dos mesmos ministérios do Comitê Gestor Nacional, tendo a competência de assegurar a execução das políticas públicas, programas e ações que compõem o Plano. Esses dois Comitês tomavam decisões mais estruturais sobre o Plano, envolvendo questões orçamentárias, alterações legais necessárias a partir das informações geradas pela GIA. Finalmente, o Grupo Interministerial de Acompanhamento era composto por representantes de ministérios, cumprindo o papel de monitorar e avaliar as iniciativas propostas no Plano Brasil sem Miséria (Costa; Falcão, 2014).

Foi criada uma estrutura organizacional na forma de uma Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP) para coordenação do Plano Brasil sem Miséria, responsável portanto pela coordenação da estratégia brasileira de superação da extrema pobreza. A SESEP foi criada pelo Decreto nº 7.493, de 2 de junho de 2011, mesma data do Decreto nº 7.492, que criou o Plano Brasil sem Miséria. Como não possuía orçamento, a SESEP era fortemente empoderada pelo gabinete da ministra e desempenhava seu trabalho com forte dose de coordenação, articulação e interação com os diversos órgãos e entidades parceiros do Plano Brasil sem Miséria. Possuía em suas posições chave servidores de carreira com competência técnica e capacidade para equacionar problemas complexos (Costa; Falcão, 2014).

A SESEP deslocava funcionários aos estados e municípios para discussão da implementação do Plano, dialogava com a sociedade civil, segundo plano de participação social elaborado em conjunto com a Secretaria-Geral da Presidência da República, além de também ter como atribuição fazer a interlocução com a academia nos mais diversos temas relacionados à pobreza e se relacionar com representantes de governos de outros países interessados na

⁵⁹ O Comitê Gestor Nacional incluía os ministros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de ser secretariado pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP) do MDS; ao passo que o GIA incluía representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Casa Civil, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria-Geral da Presidência da República, do Ministério das Cidades, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério da Integração Nacional.

estratégia brasileira de superação da extrema pobreza. Aproveitando a experiência do Plano de Aceleração do Crescimento, a SESEP operou treze salas de situação temáticas previstas no plano, sendo compostas por equipes intersetoriais, que se reuniam mensal ou bimestralmente, servindo como instâncias gerenciais e informacionais para monitorar ações, identificar restrições, atrasos, gargalos e riscos, bem como aferir resultados (Costa; Falcão, 2014).

A estrutura construída para acompanhar e monitorar as políticas públicas de cisternas e outras inseridas no Plano Brasil sem Miséria, parece convergir com os achados da pesquisa de Borges (2020). Quando o governo cria um plano com instâncias de gestão e de inserção da Sociedade Civil no processo decisória, bem como fluxos e procedimentos para identificação e solução de gargalos na execução dessas políticas, com a criação de uma Secretaria Extraordinária para operacionalização dos planos e dessa institucionalidade, o presidente estaria construindo uma estrutura burocrática coerente e com capacidade de controlar e monitorar a execução das políticas públicas prioritárias (Borges, 2020). Nesse caso, o governo federal estaria interessado no cumprimento da meta, controlando o ritmo da execução para alcance da meta dentro do prazo estipulado, podendo também impor sua preferência sobre a política pública.

Como não havia distância da posição do partido do presidente frente ao gabinete da ministra – ou essa distância era pequena – provavelmente a então presidente não percebeu necessidade de centralização de burocracias públicas na Presidência da República. Além disso, o registro das entrevistas, o perfil da burocracia nomeada para tocar as cisternas, especialmente a diretoria não filiada a partidos e os coordenadores burocratas profissionais de carreira, levam a crer que houve a opção da presidente Dilma Rousseff em profissionalizar a burocracia do ministério com característica de redistribuição, protegendo essas áreas de perfis político-partidários (Batista; Lopez, 2021; Vieira, 2017)

A opção por não concentração também converge com a maior parte da literatura. Como uma ministra do próprio partido do presidente, com trajetória e características técnicas, além de não ser parlamentar – e aparentemente nunca ter tido pretensões eleitorais – controlava a pasta, a probabilidade de centralização foi diminuída (Vieira, 2017).

No contexto de elaboração do Plano Brasil sem Miséria, as instâncias mais estratégicas perceberam as políticas públicas de cisternas de placas como importantes ferramentas de acesso à água às populações mais pobres rurais do Semiárido. A partir dos dados do Cadastro Único e da demanda identificada pela sociedade civil, foi identificado que cerca de 750 mil cisternas de água para consumo seriam necessárias para universalizar o atendimento naquela região. Dessa

forma, a política pública de cisternas de placas implementada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em parceria com a ASA foi incorporada ao Plano Brasil sem Miséria, sem que a metodologia de trabalho da política pública fosse alterada. A meta de 750 mil cisternas de água para beber foi adotada pelo Governo Federal no plano para ser alcançada até o final do mandato, em 2014.

Tabela 1 – Meta pública por tecnologia x execução		
Tecnologia	Meta Pública (em número de cisternas construídas ou entregues)	Execução (Unidade) (em número de cisternas construídas ou entregues)
Placa	450.000,00	466.331,00
Polietileno	300.000,00	315.516,00
Total	750.000,00	781.847,00

Fonte: Adaptada de Relatório Programa Água para Todos - Elaboração: Seseq/MDS, 2024

Dentro do Plano, no eixo de inclusão produtiva, havia o programa de cisternas de placa do MDS. A cisterna de 16 mil litros fazia parte de uma estratégia denominada *Rota de Inclusão Produtiva Rural*⁶⁰ que envolvia ações de infraestrutura para acesso à água e a luz, programas de apoio a produção como Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Programa Fomento, bem como programa de acesso ao mercado e de criação de canais de comercialização, como os programas de compras públicas governamentais, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)). A ideia da estratégia era, para além do aumento da produção e melhoria da renda familiar, promover a Segurança Alimentar e o acesso à água para as famílias pobres do Semiárido.

Para alcance da meta definida para cisternas, a estrutura de governança teve papel fundamental por aproximar a alta direção do Plano BSM às áreas técnicas implementadoras, possibilitando o compartilhamento de questões reais e muitas vezes intransponíveis para o nível técnico e soluções geradas por aquele nível estratégico oportunamente, sem gerar perdas

⁶⁰ Sobre a *Rota de Inclusão Produtiva Rural*, o entrevistado 17 dá sua perspectiva sobre a frustração em não ter conseguido finalizar sua construção com a crise orçamentária e política que se instala e culmina com a deposição de Dilma Rousseff da Presidência da República: todos concordavam que a gente podia integrar PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), (Programa) Fomentos, (Programa) Cisternas. E potencializar os resultados que a gente tinha. Então era um caminho, era uma sequência que se falava. Não se falava em emancipação de (Programa) Bolsa Família, por exemplo. Não tinha esse vínculo com a questão de a família estar recebendo outro benefício ou não. Mas se falava da pessoa ser inserida no mercado de trabalho, resgatar a dignidade. E se falava dessa rota de integração, de inserção da pessoa que recebe a cisterna, depois começa a produzir, vai para o Programa de Fomento onde ela recebe um recurso. Começa a produzir primeiro para a subsistência e consegue vender depois comercializar para o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e chegar até as entidades. Então era um ciclo que fechava muito bem na cabeça de quem estava trabalhando dentro da Secretaria (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN). Então essa integração era um desejo que a gente não conseguiu.

para as políticas públicas. Mas um dos aspectos que mais chama atenção e denota a priorização da política diz respeito aos vultosos recursos orçamentários históricos, como nunca a política pública havia experimentado, quando observamos o período de 2011 a 2014.

Tabela 2 - Meta Pública de Cisternas de Consumo x execução 2011-2014			
Órgão	Meta Pública	Execução Unidade	Execução (%)
MDS	370.000	378.240	102
MI	300.000	307.511	103
Fundação Banco do Brasil	80.000	80.083	100%
Funasa	-	16.013	-
Total	750.000	781.847	104%

Fonte: Adaptada de Relatório Programa Água para Todos. Sesep/MDS, 2024.

Há indícios de que a lógica e fluxos da operacionalização do Plano Brasil sem Miséria pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP/MDS) havia bebido na experiência do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A ministra Tereza Campello havia trabalhado com Dilma antes de sua eleição para a Presidência da República no PAC. Algumas práticas no acompanhamento e monitoramento do Plano Brasil sem Miséria pareciam inovações ocorridas no PAC, como por exemplo as salas de situações, onde problemas de execução eram debatidos entre os representantes dos órgãos responsáveis. Nesse ínterim, o entrevistado 15 ponderou:

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) vai beber muito na experiência do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Uma das metodologias do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) era fazer aquilo que se chamava de sala de situação, que a gente brincava “sala que situação!”, onde você, depois de desenhada a política, os parceiros se reuniam para combinar o jogo. Então, a base para você estimar as famílias e localizá-las era o CADÚnico. Famílias que não tinham acesso ou tinham acesso precário à água, você identificava pelo Cadastro Único. Com o Cadastro Único você conseguia territorializar onde estavam essas famílias, pensando na região do Semiárido. E você tinha reuniões em que o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) e o Ministério da Integração Nacional (MI), principalmente, coordenados por essa equipe do (Plano) Brasil sem Miséria (BSM), combinavam como é que eles iam fazer os seus instrumentos para atender nesses territórios. Então era nessas salas de situação que se pactuavam isso. Então, em tal território vai ser o Ministério da Integração (Nacional) (MI) com essa solução, com esse orçamento. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) entra aqui, entra ali. Também partindo muito do que o Ministério já tinha construído. Então já havia relações com alguns Estados, com Municípios que vinham dos governos anteriores. Então era nesse espaço que se fazia uma pactuação. A pactuação, a territorialização e também as cobranças: por que não está andando? O que emperrou? O que está pegando? O que a gente pode resolver? Que parece uma

coisa tão óbvia: olha, vamos juntar todo mundo na mesma mesa, vamos combinar. Mas funcionou, funcionou bem assim esse processo.

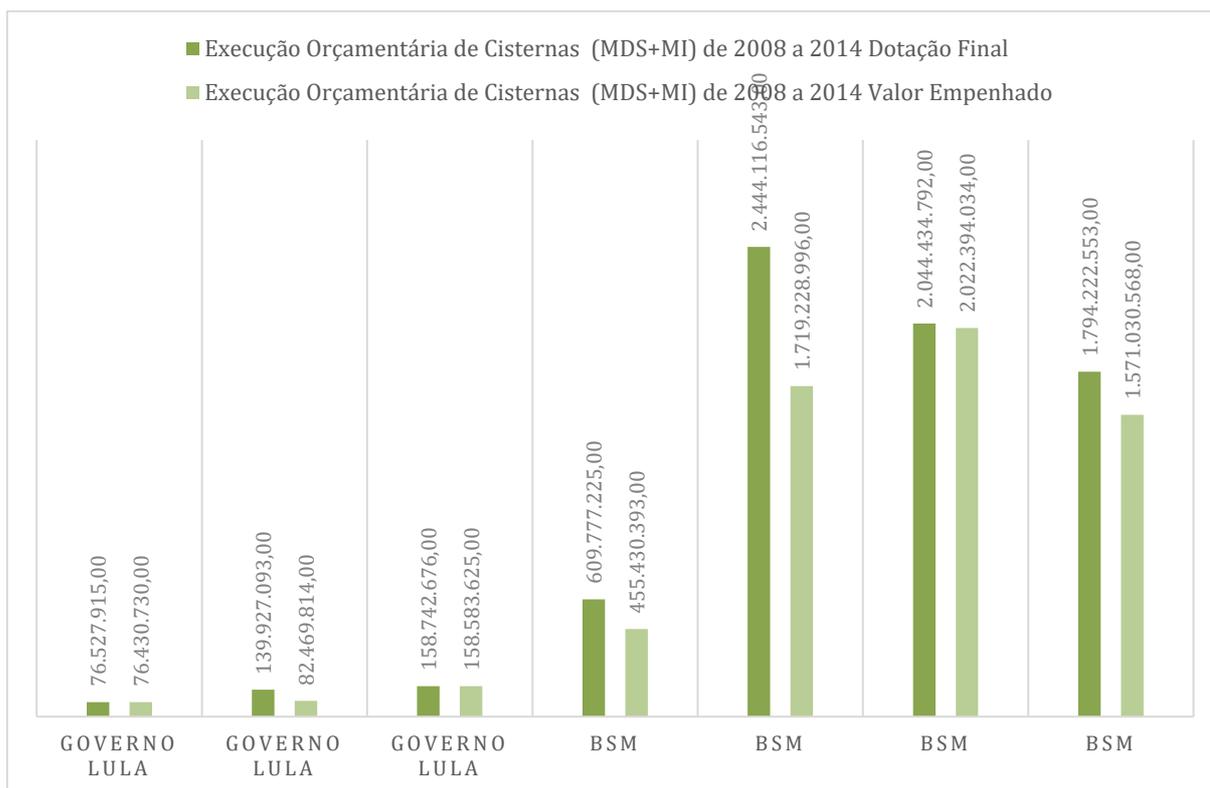
Tabela 3 - Execução Orçamentária de Cisternas (MDS+MI) de 2008 a 2014				
Ano	Dotação Inicial	Dotação Final	Valor Empenhado	
2008	145.140.768,00	145.140.768,00	144.956.449,56	99,87%
2009	145.959.582,79	254.412.552,62	149944.913,77	58,94%
2010	252.785.039,41	272.520.299,23	272.247.249,62	99,90%
2011	438.758.020,60	1.463042.503,04	1.183.329.649,15	80,88%
2012	2.712.957.823,99	3.722.371.515,19	2.618.373.113,65	70,34%
2013	3.263.247.068,02	2.939.891.526,35	2.908.196.977,85	98,92%
2014	2.695.004.672,80	2.424.723.723,64	2.123.100.410,99	87,56%
Total BSM (MDS + MI)	6.317.052.974,00	11.222.102.888,07	9.400.148.764,59	83,76%

Fonte: SESAN/MDS e SDR/MI, 2023. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

Os valores orçamentários mostram um salto nos recursos na política pública de cisternas (consideradas cisternas de placa e de polietileno⁶¹). Quando observamos os últimos três anos do governo Lula, por exemplo, de 2010 para 2011 há um incremento de cerca de 450 milhões no orçamento no primeiro ano do Plano Brasil Sem Miséria, de R\$ 158.742.676,00 milhões para R\$ 609.777.225,00 milhões, perfazendo um orçamento quase quatro vezes maior. Em 2012, as duas políticas públicas juntas têm um orçamento final fixado em quase dois bilhões e meio de reais, o maior valor da série histórica. A priorização da política pública com um mecanismo de governança como o Plano Brasil sem Miséria com uma Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza acompanhando e monitorando, cobrando resultados, identificando gargalos e propondo soluções para superá-los, faz com que não apenas os recursos para essas políticas prioritárias sejam aumentados e garantidos, mas também garantir uma execução que tem seu pico entre 2011 e 2014.

Figura 9 – Gráfico Execução Orçamentária Agregada de Cisternas de Placa (MDS) e de Polietileno (MI)

⁶¹ É importante ressaltar que as cisternas de polietileno não existiam como política pública no governo Lula, tendo sido formulada a partir do primeiro mandato do governo Dilma no contexto da busca por ganho de escala na política de cisternas no Plano Brasil sem Miséria.



Fonte: SESAN/MDS e Portal da Transparência. Disponível em www.portaldatransparencia.gov.br, 2023. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

A estrutura de governança, a priorização e os orçamentos vultosos permitiram também a incorporação de novos modelos de tecnologia social à medida que os resultados da política se desenvolviam e o número de cisternas caminhava em direção à meta. Essas novas tecnologias sociais serviam como meio para a inclusão produtiva dos mais pobres do meio rural, servindo para fortalecer o Plano Brasil sem Miséria e reforçar seus impactos sobre os mais pobres⁶².

4.5. POLÍTICA PÚBLICA DE CISTERNAS DE POLIETILENO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

A política pública de Cisternas de Polietileno do então Ministério da Integração Nacional surge em 2011, no início primeiro governo Dilma, durante a gestão do ministro que naquele momento era filiado ao PSB, Fernando Bezerra Coelho. A política pública surge na esteira da meta de um milhão de cisternas definida pela sociedade civil organizada e que é incorporada pelo governo pela primeira vez como uma de suas prioridades. Durante a implementação da política pública de cisternas de placa do MDS, havia uma preocupação com a viabilidade do alcance da meta até o final de 2014, dado o histórico de execução da política

⁶² Os modelos de tecnologia social padronizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1/marco-legal>.

pública de cisternas, que entregara cerca de 330 mil⁶³ cisternas durante os dois mandatos do governo Lula. Segundo vários entrevistados, as cisternas tinham dificuldade de acelerar sua execução devido à falta de padronização e entendimentos sobre o fluxo do processo.

Ainda segundo as entrevistas com gestores do então Ministério da Integração Nacional, o ministro Fernando Bezerra Coelho foi peça-chave na formulação da política pública e negociação com o núcleo do governo que resultou em mais um modelo de cisterna na soma dos esforços governamentais para alcance da meta de cisternas.

O ministro, segundo os relatos dos entrevistados, teria viajado para a Austrália para conhecer a tecnologia de cisternas utilizada naquele país e, após apreciação e aprovação do núcleo do governo, direcionou sua equipe para elaboração de uma estrutura para monitoramento e perseguição das metas relacionadas às cisternas.

O então ministro teria atuado como uma espécie de empreendedor político (*policy entrepreneurs*), na concepção de Kingdom (2014)⁶⁴, ao perceber uma janela de oportunidade se abrindo quando 1) um problema estava claramente posto internamente ao governo (era necessário garantir que o governo alcançasse a ambiciosa meta para as cisternas e parece que não havia certeza no governo se o modelo de cisternas de placa, da forma como era executado, conseguiria sozinho fazê-lo dentro do prazo), 2) uma vez que também ele detinha uma possível solução (modelo de cisterna utilizado na Austrália, como já mencionado, que garantiria uma política pública já testada, de fácil execução e que agradaria a iniciativa privada) e 3) pela receptividade política (já que o ministro participou desde o começo da formulação do Plano Brasil sem Miséria, fazia parte de um partido da coalizão e, segundo registros nas entrevistas, havia uma convergência da presidente da república com soluções mais empresariais⁶⁵).

O modelo a ser utilizado era a cisterna de polietileno, um reservatório elaborado com um tipo de plástico resistente a altas temperaturas, leve e atóxico. O então Ministério da Integração Nacional (MI) contratava e implantava essas cisternas que possuem a mesma capacidade das cisternas de placa, com capacidade de 16 mil litros. O MI atuava conjuntamente com duas de suas estruturas: a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e

⁶³ Segundo dados de Campos *et al.* (2014, p. 456).

⁶⁴ Segundo Kingdom (2014), janelas políticas (*policy window*) são oportunidades singulares, nem sempre previsíveis e temporais que ocorrem quando três tipos do que ele convencionou chamar de correntes (*streams*) se conectam ou acoplam (*coupling*) em momentos críticos: problemas, políticas e receptividade política. Nesse momento, empreendedores políticos ou grupos de interesse podem aproveitar para apresentar suas soluções favoritas, mesmo que elas não tenham sido desenhadas originalmente para o problema posto naquele momento e que ocupa a agenda de governo.

⁶⁵ Segundo o entrevistado 1: “(...) (Ela) Não confiava muito. Ela (Ministra) queria empresa. Ela queria uma coisa mais profissional (...)”

do Parnaíba (Codevasf) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Por meio dessas organizações governamentais eram firmados convênios com os estados e montadas licitações para contratação de empresas fornecedoras (Mello *et al.*, 2014; Campos; Alves, 2014).

O desenho da política pública contava com o planejamento do então Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, que formalizava convênios e sistematizava os dados de entidades supervisionadas, quais sejam, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS). Essas duas últimas organizações eram responsáveis pelas licitações, bem como pela implementação da política pública. O desenho da política pública tinha a peculiaridade de incluir a participação da iniciativa privada por meio dessas licitações públicas. As empresas Acqualimp e Fortlev foram as vencedoras e o então Ministério da Integração Nacional teve definido como meta a implantação de 300 mil cisternas de polietileno (Andrade, 2020).

Dessa forma, a política pública de cisternas do então Ministério da Integração Nacional possui três etapas: uma primeira referente às licitações⁶⁶; a mobilização social que era realizada por uma empresa contratada em uma das licitações; e, finalmente, a instalação que era feita em até quatro horas (Campos; Alves, 2014; Andrade, 2020).

A política pública tinha um desenho bastante complexo, porque além de envolver uma interação interorganizacional, ainda tinha três licitações distintas e bastante pesadas⁶⁷. Uma delas era uma licitação para contratação de empresa de apoio técnico e social, que era responsável por fazer a mobilização e fiscalização do trabalho. Outra licitação era aquela ligada à empresa que vendia cisternas. E ainda havia uma terceira licitação para contratação de serviço de transporte, que era feito por caminhões. Isso tornava a operacionalização da política também uma complexa solução de logística para uma política descentralizada territorialmente em comunidades esparsas – que se encontravam fora de sistemas integrados de fornecimento de água – localizadas em uma região que possui cerca de 981 mil km², com mais de 1200

⁶⁶ Eram três tipos de licitação, quais sejam: apoio técnico e social, que envolvia a empresa que fazia a mobilização social; fornecimento de cisternas, envolvendo a aquisição das cisternas de polietileno; e transporte e instalação das cisternas, relacionada à parte logística.

⁶⁷ Aqui utilizamos uma espécie de jargão da burocracia quando um processo, no caso em tela licitatório, demanda uma série de procedimentos e ações do burocrata para que as formalidades cumpridas não engessem a ação, além de possuir um risco considerável de ser penalizado, caso as coisas não ocorram dentro do planejado.

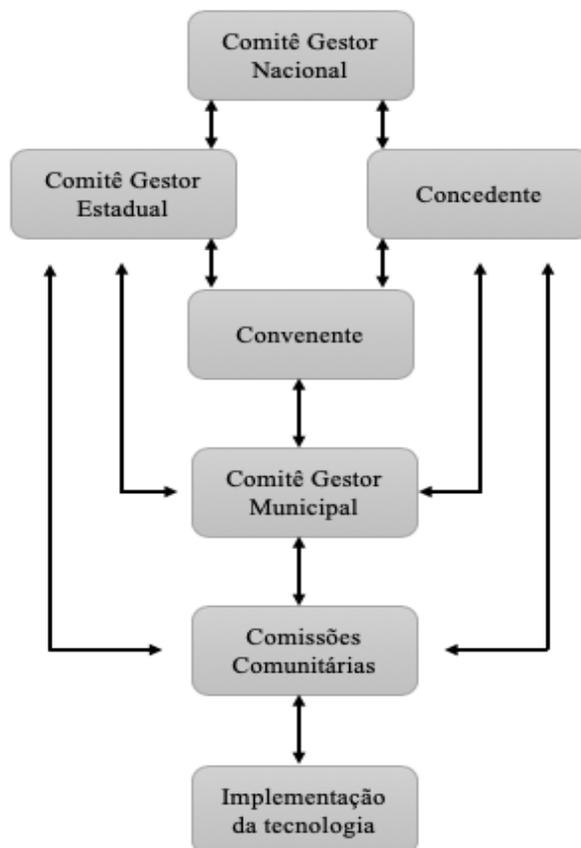
municípios. O tempo efetivo para instalação da cisterna é de aproximadamente quatro horas (Andrade, 2020; Campos; Alves, 2014).

A política de cisternas do MI também contava com uma metodologia de mobilização social inspirada na metodologia da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). Essa mobilização era implementada pela empresa contratada em uma das três licitações já apresentadas e consistia inicialmente, em linhas gerais, na definição de um responsável por essas ações de mobilização para um conjunto de municípios. A partir daí esse responsável mobilizava as comunidades por meio de reuniões que buscavam fomentar a criação de um comitê gestor municipal. Nessas reuniões, eram apresentados o programa e a importância do comitê, sendo que eram convidados a participar representantes do poder público municipal e organizações da sociedade civil organizada. Era possível haver também comitês comunitários que davam suporte ao comitê municipal, dependendo do grau de mobilização deste último.

A política pública dialogava em termos subnacionais com um desenho que integrava os outros entes e a sociedade civil. Cada estado tinha a responsabilidade de criar um Comitê Gestor Estadual, com a participação de órgãos do governo estadual e de governos municipais, além da sociedade civil organizada. Esses comitês possuíam uma função com natureza intermediadora, articulando os níveis federal e municipal e as partes interessadas. Eles recebiam e encaminhavam ao Ministério da Integração Nacional as demandas relativas às comunidades que seriam atendidas. As demandas eram identificadas por órgão ou entidade da Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, ou mesmo consórcios públicos e OSCIPS (Andrade, 2020).

Havia também os Comitês Gestores Municipais, de caráter consultivo, compostos pela sociedade civil e por um membro do poder público local. Essas instâncias eram responsáveis pela seleção e priorização das comunidades que seriam atendidas para receber as cisternas; por prestar apoio às ações de cadastramento de famílias e de mobilização social; bem como por acompanhar a implementação da política pública (Campos; Alves, 2014; Andrade, 2020).

Figura 10 – Esquema de Interlocação



Fonte: Figura copiada de MI (MI, 2013, p. 14).

Ainda havia os Comitês Comunitários (CC), cujos membros deveriam ser eleitos pela própria comunidade quando da reunião de apresentação do programa. Essas instâncias deveriam ser criadas nos municípios e ser compostas por, no mínimo, três membros da comunidade. Essas instâncias tinham a função de orientar as equipes do trabalho social e técnico, bem como apoiar a mobilização e organização das famílias (Campos; Alves, 2014; Andrade, 2020).

Localmente os beneficiários eram pré-cadastrados para receberem as cisternas pelos membros dos comitês e comissões. Nesse momento se verificava o perfil desses beneficiários e a possibilidade de eles se encaixarem nos critérios da política pública. O processo incluía, inclusive, visitas ao domicílio desses beneficiários para que fosse possível validar o cadastro. Uma vez validado, as famílias beneficiárias passavam por uma capacitação para gestão da água que seria captada e armazenada quando da implantação da cisterna. Ainda havia uma pesquisa de satisfação junto às famílias que servia como avaliação do programa por parte do público beneficiário (Campos; Alves, 2014).

Muitos entrevistados relataram as críticas que as cisternas de polietileno receberam, muitos inclusive se colocando contra a inserção do modelo nas políticas públicas governamentais. O entrevistado número 21 inclusive falou das críticas que as organizações da

sociedade civil organizada realizaram e que tais críticas motivaram a inserção de etapas de mobilização e capacitação na política pública de cisternas do então MI, tal qual a política pública das cisternas de placas do MDS:

Então era um desenho complexo, assim com várias variáveis, mas basicamente foi feito uma grande licitação distribuindo entre produção, logística e transporte. E a capacitação. Porque aí eu como vinha dessa história com a Cáritas, isso teve até alguma resistência na época no ministério e a gente tomou muita porrada, que falava que era cisterna de sonrisal, de plástico, não sei o quê... Mas eu tentei fazer essa ponte. Eu achava que era um dado, uma evidência, se for seguir no modelo tradicional, só de cisterna de placa, você não alcançaria a meta, por esses dados que eu falei. 300 mil em 8 anos... Você não tinha capacidade das cooperativas das associações de produtores do sindicato de fazerem isso; mas ao mesmo tempo o grande lance da cisterna de placa era o processo educativo que foi criado. Que ao construir aquela cisterna, a família se apropriava daquilo. Então tinha uma visão não clientelista, de autonomia, de capacitação direta. Então tinha esse ruído entre MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) e MI (Ministério da Integração Nacional), mas eu tentei na medida das possibilidades tentar fazer um diálogo também e trazer da ASA (Articulação do Semiárido) essas cartilhas, esse processo de capacitação local que eu acho que era o que a ASA (Articulação do Semiárido) tinha de melhor a contribuir.

Vale ressaltar um outro ponto sobre o desenho da política pública que é repetido em algumas entrevistas desta pesquisa. O desenho parece agradar a uma parte do base do governo no Congresso e que tem ligações com o Semiárido. Isso se dá por fatores como a não existência da sociedade civil na entrega das cisternas e a tecnologia ser um produto pronto antes de sua instalação, o que permitiria atos políticos grandiosos com um grande número de cisternas a serem entregues às famílias, o que certamente possibilitava a realização de eventos de inauguração de obras a serem explorados politicamente, rendendo ganhos eleitorais para os políticos envolvidos. Há ainda o Setor Privado que era envolvido e ganhava com a contratação de milhares de cisternas, bem como sendo mais um agente na produção da política pública poderia possibilitar trocas e ganhos ao interagir com parlamentares interessados.

Dessa forma, a entrada das cisternas de polietileno permitiu não apenas o ganho de escala para alcance da meta de cisternas de consumo estabelecida pelo governo, mas também facilitava adesão à política pública de uma parcela importante da base do governo, especialmente aquela mais distante ideologicamente do governo, permitindo o direcionamento de todos esses atores políticos na mesma direção do alcance das metas.

Por outro lado, se esse arranjo de certa forma permitiu a adesão de uma parte de sua coalizão mais conservadora para uma corrida visando o ganho de escala e alcance das metas, por outro lado, o governo parece ter aberto mão da lógica/paradigma que regeu a

implementação da política pública⁶⁸ durante os mandatos anteriores de Lula, qual seja, a convivência com a Seca. De certa forma houve nesse aspecto uma perda do controle do Principal sobre o Agente (*agency loss*) ou governo ministerial, onde o ministro controla de forma autônoma as políticas públicas de sua pasta e o processo de tomada de decisões sobre elas (Borges; Coêlho, 2015; Borges, 2020; Pereira *et al.*, 2017; Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015). Ou seja, parecia haver um *tradeoff* entre ganho de escala para alcance da meta da política pública e manutenção da preferência por uma política pública baseada no paradigma da Convivência com a Seca ou Semiárido.

4.6. PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Dentro do Plano Brasil sem Miséria, para abarcar as ações de acesso à água foi criado o Programa Água para Todos, que possuía uma institucionalidade própria, coordenada pelo Ministério da Integração Regional, com instâncias de gestão e de inserção da Sociedade Civil no processo decisório da política pública de cisternas, tanto de polietileno, quanto de placas. O Programa era um componente inserido no eixo de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria, contendo outras ações além das cisternas de água para consumo de ambos os ministérios.

O Programa Água para Todos ficou sob a coordenação do então Ministério da Integração Nacional, reunindo uma série de ações de diferentes executores: a política pública de cisternas de placa, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as cisternas de polietileno, do então Ministério da Integração Nacional, o Programa de Saneamento Rural da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o Programa Água Doce, do Ministério do Meio Ambiente (Campos; Alves, 2014).

O Programa Água para Todos se inseria no âmbito do Plano Brasil sem Miséria como uma das ações para o combate à miséria e promoção do desenvolvimento social, especialmente no Semiárido brasileiro, focando em uma perspectiva de superação da extrema pobreza e de inclusão produtiva da população rural. As cisternas de água para consumo humano, sejam elas de placas ou de polietileno, são capazes de garantir água para beber, cozinhar e para a higiene pessoal. Por outro lado, as tecnologias de água para produção possibilitam a produção de alimentos e a criação de animais, que podem ser consumidos pela família e também gerar

⁶⁸ Pelas entrevistas e pesquisa documental, havia uma preferência por parte do PT mais ligado à luta pelo acesso à Água no Semiárido em executar a política a partir de uma lógica de Convivência com a Seca, o que parece ter sido seguido durante os dois mandatos anteriores de Lula; nas entrevistas e na pesquisa documental é possível perceber que, por outro lado, não havia a mesma preferência por parte de Dilma Rousseff, mas uma busca por ganho de escala e alcance da meta.

excedentes que apoiam processos de inclusão socioprodutiva (Ministério da Integração Nacional, 2015; Campos; Alves, 2014; Mello *et al.*, 2014).

O programa foi criado pelo Decreto nº 7.535, de 2011, e posteriormente sofreu alterações por meio do Decreto nº 8.039/2013. Após a realização de um estudo sobre a demanda por água, ainda no contexto da criação das ações do Plano Brasil sem Miséria, o programa definiu que era preciso construir 750 mil cisternas de água para beber. Assim, o Programa Água para Todos já era criado possuindo uma meta ambiciosa no que diz respeito às cisternas de consumo humano. A ambição residia em se propor a implementar mais do que o dobro de cisternas na metade do tempo daquelas construídas pela política pública de cisternas de placa nos dois mandatos do governo Lula (Campos; Alves, 2014; Ministério da Integração Nacional, 2015).

Mas além do Ministério da Integração Nacional e suas entidades supervisionadas – a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) –, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Articulação do Semiárido, o Programa possuía outros parceiros como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Banco do Brasil (FBB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Petrobras e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) (Ministério da Integração Nacional, 2015).

As principais metas do Programa estabelecidas para o período de 2011 a 2014 incluem a construção de 750 mil cisternas de água para consumo humano e também a construção de 76 mil cisternas de água para produção. Podem ser citadas como outras ações do Programa Água para Todos a implantação de cisternas em escolas rurais, sistemas coletivos de abastecimento e dessalinizadores. Segundo relatório do programa até dezembro de 2014, foram construídas 846.538 cisternas de água de consumo e outras 101.884 cisternas de água para produção. Se for considerado o período anterior dos dois mandatos do governo Lula, a meta de um milhão de cisternas defendida pela ASA foi alcançada, já que mais de 1,1 milhão de cisternas de água para consumo humano foram construídas. Nesse mesmo sentido, 109,4 mil tecnologias de água para produção foram construídas de 2003 até 2014. Resultados registrados em publicações oficiais incluem também o atendimento de mais de 600 escolas rurais e mais de 1.300 comunidades que receberam sistemas coletivos de abastecimento implementados pelo então Ministério da Integração Nacional (Campos; Alves, 2014; Mello *et al.*, 2014; Ministério da Integração Nacional, 2015).

O Programa Água para Todos está organizado em três instâncias: Comitê Gestor, Comitê Operacional e Salas de Situação. Compete ao Comitê Gestor, instância deliberativa do qual o MI é o coordenador por meio de sua Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional, a gestão do programa. Esse comitê gestor tinha representação governamental e da sociedade civil⁶⁹ (um titular e um suplente de cada organização) (Ministério da Integração Nacional, 2015; Andrade, 2020)⁷⁰.

O Comitê Gestor se reunia sempre que necessário, sem frequência prévia definida e tinha como principais atividades a coordenação de iniciativas e articulação das ações do Programa; a definição de metas de curto, médio e longo prazo do Programa; a discussão e proposição de aperfeiçoamentos nos planos operacionais dos órgãos e das entidades federais; o estabelecimento de metodologia de monitoramento e avaliação da execução do Programa; e a avaliação de resultados e proposição de aprimoramentos. O Comitê Operacional, por sua vez, também era coordenado pelo então Ministério da Integração Nacional e composto pelos mesmos representantes do Comitê Gestor (um representante titular e um representante suplente de cada uma das organizações), indicados pelos titulares dos órgãos e entidades integrantes do Comitê Gestor e designados pelo ministro de Estado da Integração Nacional. O Comitê Operacional atuava avaliando e apresentando ao Comitê Gestor: propostas dos órgãos e entidades parceiras do Governo Federal no cumprimento das metas do Programa; propostas de distribuição territorial das metas necessárias à garantia do acesso à água; demandas por diagnósticos e estudos que auxiliem o Governo Federal na elaboração de políticas e ações necessárias à oferta de água e ao atendimento da demanda; e relatórios e informações necessárias ao cumprimento das ações do Programa. (Ministério da Integração Nacional, 2015).

O Comitê Operacional, contudo, parou de se reunir em 2012. Parte de suas funções passou a ser executada no âmbito das Salas de Situação do Plano Brasil sem Miséria, coordenadas pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESEP/MDS). O fluxo de informações e monitoramento do Programa Água para todos passou a seguir um modelo bastante semelhante ao do Programa Brasil sem Miséria. Havia um monitoramento com frequência mensal cujas

⁶⁹ A representação da sociedade civil só vem se consubstanciar a partir do Decreto nº 8.039, de 04 de julho de 2013 (Nota do Autor).

⁷⁰ Em sua representação governamental, além do Ministério da Integração Nacional, o Comitê Gestor era formado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Saúde. Da parte da sociedade civil tinha assento a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil/CUT)

informações são geradas pelos órgãos parceiros sobre o andamento das ações. As informações geradas envolviam quantidade de tecnologias entregues, meta de entrega e número de tecnologias contratadas e em construção. Essas informações eram enviadas para a SESEP/MDS, que por sua vez as consolidavam e analisavam. Com base no processamento dessas informações, eram elaboradas as pautas das Salas de Situação de frequência bimestral, focando o desempenho da ação no período, a identificação de gargalos e riscos potenciais e o levantamento de providências para saná-las, com definição de prazos e responsáveis, bem como resultados das providências anteriores eventualmente existentes (Ministério da Integração Nacional, 2015).

Finalmente, as Salas de Situação do Água para Todos envolviam as principais organizações envolvidas na execução das políticas públicas de acesso à água propostas para o Plano Brasil sem Miséria (Ministério da Integração Nacional, 2015; Campos; Alves, 2014; Mello *et al.*, 2014).

No nível estadual e municipal, o Programa Água para Todos se valia das estruturas já existentes criadas pelas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome e do Ministério da Integração Nacional. Vale destacar que o Programa Água para Todos parece se confundir com os Plano Brasil sem Miséria, no nível federal, e com as estruturas de implementação das políticas públicas dos dois principais ministérios. A mistura com o Plano Brasil sem Miséria é retratada por inúmeros entrevistados, que explicam que quem realmente fazia a gestão era a SESEP. Isso parece mostrar uma desconfiança da Presidência da República na perda do controle do Principal sobre o Agente (*agency loss*), para além da estrutura do Programa ter se originado do Plano Brasil sem Miséria.

Um instrumento considerado fundamental para o planejamento das políticas públicas de cisternas e priorização dos recursos para a população que mais precisava foi o Cadastro Único. Segundo Mello *et al.* (2014) “Um estudo do perfil dos beneficiários, realizado em julho de 2014, revelou que 82% dos beneficiários do Água para Todos estão inscritos no Cadastro Único, dos quais 71% recebem o Bolsa Família” (p. 337). Ainda segundo o mencionado estudo, a declaração de renda dos beneficiários antes de receberem as transferências do Programa Bolsa Família indicavam que 68% eram extremamente pobres, as mulheres eram as responsáveis por 73% das cisternas e pessoas negras e negros em 80% dos casos. Em relação à localização dos domicílios que receberam cisternas, 83% estão na área rural e 94% no Semiárido brasileiro (Mello *et al.*, 2014):

Segundo os gestores envolvidos na execução do Programa Água para Todos, os resultados foram possíveis devido à ampliação dos parceiros (Mello *et al.*, 2014). Há indicações por parte dos envolvidos na gestão do Programa Água para Todos sobre a aceleração da entrega de cisternas a partir da incorporação das cisternas de polietileno e criação da institucionalidade para monitorar e perseguir metas. Segundo os dados apresentados, a média anual de cisternas entregues salta de 41 mil unidades no período 2003 a 2010, para mais de 205 mil por ano no final de 2014, considerando ambas as cisternas, de placa e de polietileno. A média de cisternas em 2014 ultrapassou a média de mais de mil cisternas por dia, considerando as tecnologias de 1ª e 2ª água. Isso foi possível devido ao aperfeiçoamento dos modelos de contratação dos ministérios que resultaram um fluxo de trabalho que ia da criação de um cadastro prévio de entidades habilitadas para firmar termos de parcerias, para as cisternas de placa do MDS, e a integração dos processos de fabricação e instalação das cisternas de polietileno, por parte do MI (Mello *et al.*, 2014).

De 2011 a 2014, a meta do Programa que inicialmente era de 750 mil cisternas de 16 mil litros, foi ultrapassada ao alcançar um total de 750,5 mil cisternas entregues, incluindo aí cisternas de placa do MDS e cisternas de polietileno do MI. Do total, 457 mil eram cisternas de placa desenvolvidas pelo MDS e 293,5 mil cisternas de polietileno, implementada pelo Ministério da Integração Nacional (Campos; Alves, 2014; Andrade, 2020).

Além de instrumento importante para garantir a efetividade das políticas públicas em termos de implementação e monitoramento, buscando o alcance das metas estabelecidas dentro do prazo, as estruturas burocráticas, tanto o Plano Brasil sem Miséria – operado pela SESEP – , quanto o Programa Água para Todos parecem ter criado uma dinâmica que buscou diminuir a assimetria de informações entre o Principal e o Agente. Em inúmeras passagens, há registros que nos levam a crer que havia reuniões e solicitações de informações constantes entre as equipes técnicas, por parte da SESEP para o MI, na interação do Plano Brasil sem Miséria com o Programa Água para Todos. Aparentemente, nos registros das entrevistas esse movimento estava azeitado entre as partes políticas e não gerava desconfortos. O entrevistado 22, por exemplo, mencionou que havia duas estruturas de monitoramento, uma do MDS, realizado em função do Plano Brasil sem Miséria (BSM) e a outra do MI, referente ao comitê operacional do Programa Água para Todos. Mas que havia momentos que a própria SESEP chamava os integrantes referidos na estrutura do MI para que eles repassassem dados e informações para seu próprio monitoramento, o que resultava em um monitoramento duplo. Ainda segundo o entrevistado, a estrutura burocrática referida do MI detinha mais informações e o MDS queria

obtê-las. Como não havia conflitos das instâncias superiores do MI, o entrevistado afirmou ainda que formalmente havia um desenho na gestão das duas instâncias, cada um com sua autonomia, mas que na realidade, a SESEP acabava fazendo o monitoramento sobre a estrutura de monitoramento do MI, buscando informações de que não detinha.

Esses depoimentos, conjuntamente com informações da pesquisa documental que dão conta de que o Comitê Operacional parou de se reunir em 2012 e parte de suas funções passou a ser executada no âmbito das Salas de Situação do Plano Brasil sem Miséria, coordenadas pela SESEP/MDS, tendo o fluxo de informação migrado para esta estrutura, reforçam um possível achado interessante que é consistente com as expectativas da literatura sobre o uso de estratégias de centralização para garantir o controle do centro presidencial sobre as policíes. Ou seja, parecia haver uma desconfiança da Presidência na perda do controle do Principal sobre o Agente (*agency loss*), na medida em que a SESEP, braço da Presidência da República, solicitar continuamente, segundo relatos das entrevistas, informações da estrutura do Programa Água para Todos, coordenado pelo MI, quando seu ministro era de um partido da coalizão.

CAPÍTULO 5 – PRIORIDADES E PREFERÊNCIAS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O objetivo deste capítulo é fazer uma reflexão sobre o desenvolvimento da política de cisternas de placa e da política de cisternas de polietileno e a prioridade dada pelos distintos governos de 2011 a 2020. A ideia nessa seção, portanto, reside em fazer um esforço exploratório para identificar a priorização ou não da política pública pelos presidentes a partir de documentos oficiais como discursos, a execução física e orçamentária e Planos Plurianuais. Durante esse percurso, utilizaremos também informações coletadas em registros e documentos durante a fase de pesquisa documental, além das entrevistas realizadas com gestores de ambos os ministérios e do Plano Brasil sem Miséria.

O capítulo está organizado em três partes principais. Na primeira, analisamos uma eventual priorização da política pública de cisternas de placas e uma eventual preferência do Governo Federal partindo da observação de alguns números a respeito da política desde sua transformação de projeto em programa em 2003, bem como após a criação de uma ação orçamentária própria em 2005 que financiaria a política, ambos momentos ocorridos ainda durante o governo Lula.

Isso permitirá que iniciemos uma segunda parte de natureza comparativa com relação ao período anterior, mas também entre governos do período proposto pelo presente trabalho. Nessa segunda parte analisamos documentos como as Mensagens Presidenciais, a execução física e orçamentária, bem como os Planos PluriAnuais (PPAs) de ambas as políticas de cisternas, tanto de placas quanto de polietileno. Buscamos indícios nas Mensagens Oficiais da Presidência da República, nas informações de execução orçamentária-financeiras e física e no Plano PluriAnual (PPA) de cada um dos governos: Dilma, Temer e Bolsonaro, para compreender o tratamento da política por cada um desses presidentes. Como já mencionado acima, além dos instrumentos e das informações desses documentos, utilizamos também informações coletadas em registros e documentos durante a fase de pesquisa documental, além das entrevistas realizadas com gestores de ambos os ministérios e do Plano Brasil sem Miséria.

Dessa forma, tentamos traçar uma perspectiva sobre governos, prioridades e preferências sobre a política de 2011 a 2020, concluindo uma terceira parte do trabalho que nos habilitará a iniciar a análise sobre a atuação de cada ministro no próximo capítulo.

Nesse momento pretendemos fazer um debate sobre a priorização da política pública e as reais preferências e interesses da presidência Dilma Rouseff.

5.1 PREFERÊNCIAS E INTERESSES

O ponto de partida do presente trabalho reside na observação e no acompanhamento da política pública de cisterna de placas (Programa Cisterna) do MDS, bem como da política pública espelho (cisterna de polietileno), implementada pelo MI. Elas fazem parte do Programa Água para Todos, perfazendo quase a totalidade da meta do programa entre as iniciativas existentes naquele momento para promoção de acesso à água para consumo humano por parte de populações pobres do Semiárido.

As duas políticas públicas dos diferentes ministérios estão dentro do Plano Brasil sem Miséria (BSM)⁷¹, estrutura que foi criada para acompanhar, monitorar e avaliar políticas socioeconômicas voltadas para populações mais pobres, que englobam desde políticas de renda, passando por aquelas garantidoras de serviços públicos até aquelas de inclusão produtiva.

Identificamos as políticas inseridas nos Plano Brasil sem Miséria (BSM) como aquelas políticas prioritárias durante o período de 2011 a meados de 2016⁷², mais precisamente aquelas relacionadas a pastas em que os presidentes, ao buscarem formar um governo majoritário, tenderão a não abrir mão para negociação com o Congresso na montagem do seu gabinete e na construção de um amplo arco de partidos que certamente o governo desejará garantir visando apoio a suas proposições no Congresso⁷³.

Diversamente, as pastas correspondentes a essas políticas deverão estar sob o comando de um nomeado preferencialmente de sua confiança, seja ele filiado (provavelmente ao partido do presidente) ou não, mas alguém que esteja sob seu controle de forma que priorize a execução da política pública com a importância que lhe é dada, buscando não apenas o melhor desempenho ao perseguir seus objetivos, mas especialmente garantindo as preferências da Presidência da República na sua execução (Geddes, 1996).

A política de cisternas, especialmente as cisternas de placa, formuladas pela Sociedade Civil, mais precisamente pela rede da Articulação do Semiárido (ASA), não parece se tornar uma política prioritária mesmo após ela maturar por um longo período na contestação a ações

⁷¹ E mais especificamente fazem parte do Programa Água para Todos, contido no Plano supramencionado.

⁷² Importante destacar que esse período corresponde ao período do primeiro mandato ao segundo mandato de Dilma Rousseff, até o momento em que foi impedida. O Programa Brasil sem Miséria (BSM) serve como um forte indício de priorização da política de cisternas por parte do governo apenas nesse período, uma vez que com o início do Governo Temer a estrutura começa a ser desmontada e esvaziada, mesmo que seu Decreto de criação só tenha sido revogado em 2023, com o início do Governo Lula III.

⁷³ Ou pelo menos, para aquelas pastas divididas com o propósito de construir uma maioria no Congresso, utilizar estratégias para diminuir as assimetrias de informação entre Presidência da República e a pasta em questão visando garantir o controle sobre a(s) política(s) pública(s) prioritária(s) e evitando o governo ministerial.

governamentais pouco efetivas e que não conseguiam romper a lógica do Indústria da Seca. Nem mesmo quando cerra fileiras conjuntamente com outras iniciativas da sociedade civil capitaneadas pelo Instituto Cidadania, participando do programa de governo vencedor da eleição presidencial de 2002, na gestão do então presidente Lula.

Já instituída como Programa Cisternas no Governo Lula, em 2003, a política pública ainda não parecia ter a visibilidade que uma política prioritária teria. Tanto a execução quanto o orçamento, sem dúvida, cresceram naquele momento, mas não havia metas ousadas o suficiente para fazer frente ao diagnóstico da rede ASA que pregava a necessidade de um milhão de cisternas para consumo humano construídas no Semiárido brasileiro; por outro lado, as cisternas não só eram pouco visibilizadas em discursos do presidente, como não pareciam despertar atenção do então ministro. Segundo o entrevistado 20, “(...) o Patrus (Ananias de Sousa, então ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)⁷⁴ ele viajava muito para inaugurar restaurante popular, para inaugurar cozinha comunitário. Mas se eu não me engano, ele foi uma vez em uma cisterna⁷⁵. Beleza, deve ter uma estratégia atrelado a... O Lula foi uma vez também no início. Depois não sei se foi no final”.

Mesmo sem prioridade, há uma política continuada que vai se consolidando e se institucionalizando com uma tendência de crescimento dos números relacionados à implementação de cisternas ao longo do tempo, ainda que esse crescimento se dê com certa instabilidade. Fluxos e parcerias vão se aprimorando e a política pública consegue uma ação orçamentária própria a partir de 2005. A tabela abaixo mostra um pouco essa tendência:

Tabela 4 - Execução Física e Orçamentária das Cisternas de Placa (Consumo)			
Ano	Dotação Final	Empenhado	Execução
2003			8.517
2004			34.662
2005	148.691,973,51	139.056294,54	35.859
2006	133.250.158,07	130.136301,79	71.707
2007	132.555.914,36	132.255.523,78	40.862
2008	145.140.768,00	144.956.449,56	30.068
2009	254.412.552,62	149944.913,77	69.267
2010	272.520.299,23	272.247.249,62	40.363

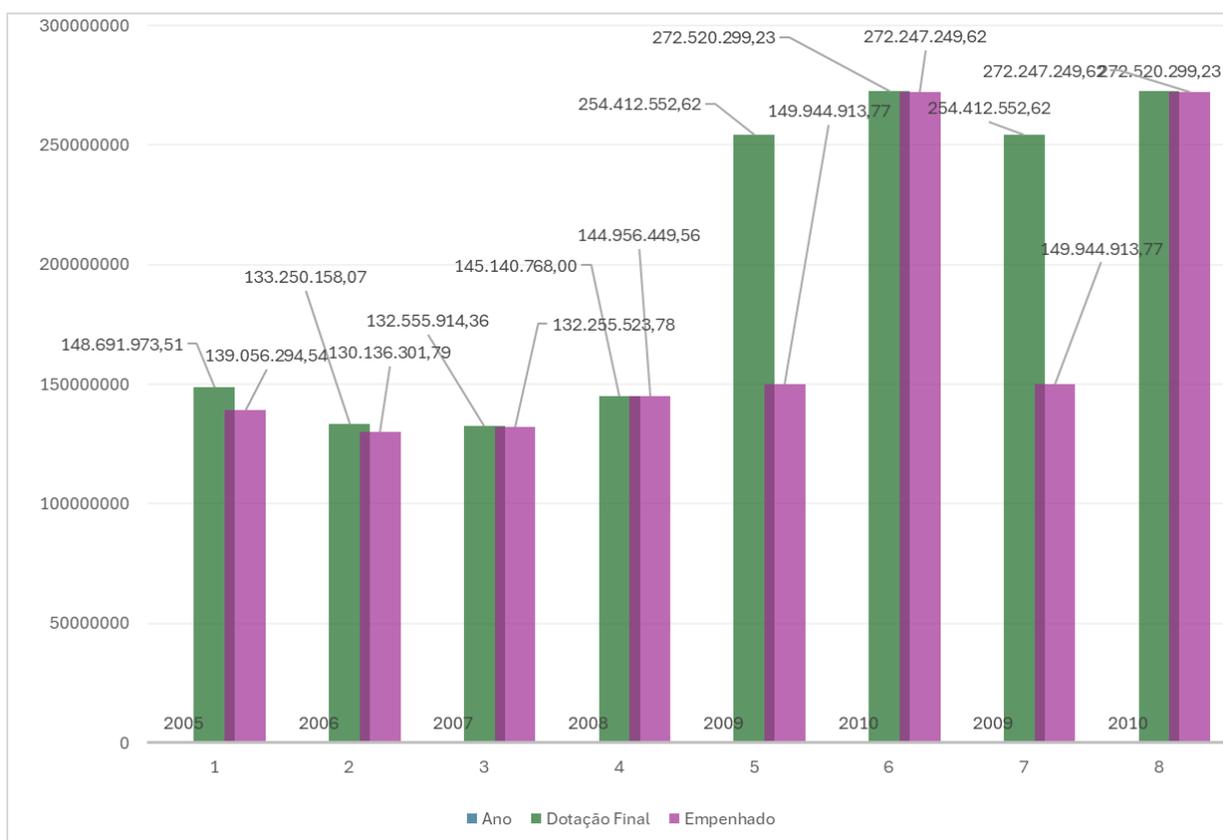
Fonte: SESAN/MDS. Obs: Não há dados de dotação e empenho para 2003 e 2004 pela política pública ainda não ter uma ação orçamentária própria, o que só vem a acontecer em 2005 com a criação da ação orçamentária 11V1. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

⁷⁴ Nota do Autor.

⁷⁵ Grifo Nosso.

O gráfico que espelha os dados de execução orçamentária mostra inclusive que a política pública de cisternas até 2010 tem uma execução bastante alta, acima de 90% em praticamente todos os anos e beirando os 100% na maioria dos anos. A exceção apenas de 2009, em que há uma execução de quase 60%, longe de ser desprezível:

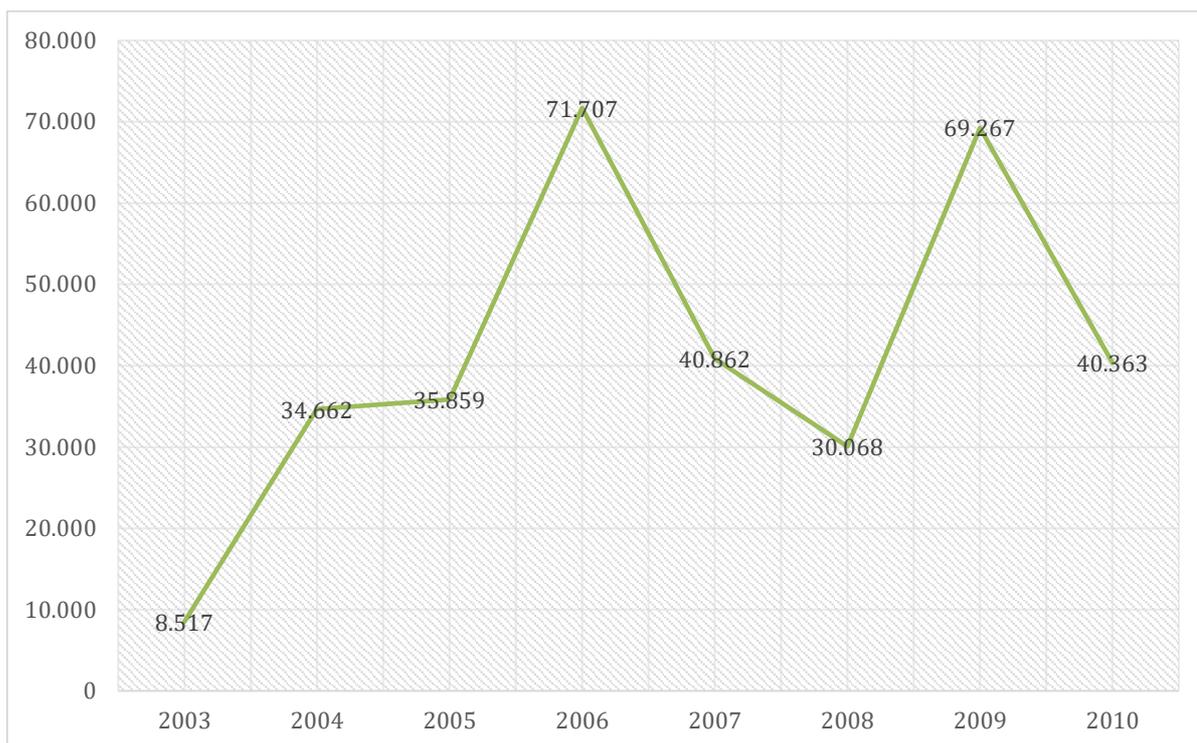
Figura 11 – Execução Física das Cisternas de Placa (Consumo) em Reais



Fonte: SESAN/MDS

Igualmente, ao observarmos o gráfico de execução física, é possível observar uma política com um número de entrega por ano bastante robusto:

Figura 12 – Execução Física das Cisternas de Placa (Consumo) em número de cisternas



Fonte: SESAN/MDS.

Mas é importante salientar que a política pública de cisternas de placas, ainda que não estivesse entre aquelas prioritárias para o governo quando analisamos metas e execução física, mostrava ter uma preferência por parte da Presidência da República. Naquele momento, as cisternas eram a grande novidade em termos de política pública de acesso à água por parte de populações pobres dos Semiárido, utilizando uma tecnologia social, implementada por meio de uma parceria entre Estado e Sociedade Civil, construída comunitariamente e ancorada no paradigma da Convivência com o Semiárido.

Aparentemente, é apenas no primeiro mandato da Presidência de Dilma Rousseff que as cisternas se tornam uma política priorizada, aparecendo de forma mais relevante e estruturada em seus discursos e documentos oficiais. Uma ambiciosa meta de 750 mil cisternas – que completariam as cerca de 330 mil cisternas produzidas nos dois mandatos do governo Lula (Campos *et al.*, 2014), permitindo cumprir o diagnóstico-chamado para a construção de um milhão de cisternas no Semiárido entoadado há muito pela sociedade civil como a necessidade daquele momento. Para fazer frente a esse desafio, a política pública, como prioridade que era, também ganha um reforço nas dotações orçamentárias de todos os quatro anos do mandato, alcançando cifras jamais vistas para aquela política pública. Conta também como um indício da prioridade a montagem de uma estrutura burocrática que inclui um plano ousado bem

construído intersetorialmente que inclui a política pública em seu conjunto de ações prioritárias; e uma secretaria – a Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP) –, que não conta com orçamento, mas com recursos como um corpo de burocratas profissionais, em boa parte da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), que tem o papel de acompanhar e monitorar as políticas públicas, fazendo pontos de controle e salas de situação para que, identificado gargalos e problemas na execução, chamem representantes dos órgãos envolvidos direta e indiretamente, e façam análises que estressem a situação para busca da solução mais adequada e conseqüentemente a execução possa ser retomada.

Nesse sentido, sustentamos que a política pública de cisternas de placa transforma-se como política pública prioritária para o acesso à água de populações pobres do Semiárido, tema que por sua vez entrou na agenda governamental do governo (Kingdom, 2014; Subirats, 2006; Capella e Brasil, 2022). À política pública de cisternas de placa é adicionada a política pública de cisterna de polietileno, a ser implementada pelo Ministério da Integração Nacional, uma estrutura organizacional tradicionalmente mais politizada, com recursos e políticas geralmente baseados em transferência e geralmente dividido entre parceiros da coalizão (Batista; Lopez, 2021). Essa decisão é justificada dado o histórico de execução das cisternas de placa perante a meta ousada que é estabelecida naquele momento, que teria gerado receio entre os principais decisores da SESEP segundo captado nas entrevistas. Mas a decisão também suscita dúvidas sobre se o governo teria resolvido abrir mão da preferência sobre uma política pública com o desenho das cisternas de placa, que se baseia em uma lógica de convivência com o semiárido, uma vez que as cisternas de polietileno claramente são concebidas segundo a lógica do combate à seca.

De toda forma, não apenas o Plano Brasil sem Miséria e o Programa Água para Todos, mas tanto as cisternas de placa como as cisternas de polietileno passam a ser pautadas nos discursos governamentais da Presidência da República como iniciativa para garantir acesso à água para as populações mais pobres do Semiárido. Encabeçando documentos oficiais do governo, agora com recursos vultosos e metas ousadas para a implementação de políticas públicas e com uma estrutura criada especialmente para acompanhar e monitorar em tempo real a implementação dessas e outras política públicas consideradas prioritárias para o governo, com o objetivo de solucionar gargalos na execução dessas mesmas políticas públicas.

5.2 DOCUMENTOS OFICIAIS E DISCURSOS

Dentro do rol de responsabilidades que o presidente da república deve observar, estão desde as mensagens oficiais, Planos e outros instrumentos que são obrigações legais ou mesmo constitucionais e que servem não apenas como mais um canal de diálogo entre as instituições, mas que também prestam contas e contribuem na transparência para a população referente às ações em execução e medidas pretendidas pelo governo. Esses instrumentos se guiam pelo princípio republicano, já que essa mesma população elegeu o governo e sentirá, direta ou indiretamente, os impactos de suas ações.

Esses instrumentos muitas vezes se prestam também a indicar um enquadramento dado a um determinado tema, a disputa de conceito sobre uma dada realidade e mesmo a abordagem mais adequada que o governo pensa que deve ser feita em uma questão. De toda forma, esses instrumentos indicam posicionamento e prioridade de um determinado governo sobre temas (Capella e Brasil, 2022). Aqui vamos analisar as Mensagens Presidenciais e os Planos Plurianuais (PPA).

5.2.1. Mensagens Presidenciais

As mensagens são instrumentos de priorização e disputa de pautas com o Congresso e marcam a forma como aquele governo enquadra a realidade e percebe o mundo. Para além de um conteúdo simbólico e de uma intenção futura, as mensagens são instrumentos de sinalização ao Congresso sobre como o governo se posiciona sobre determinados temas e retratam também ações e iniciativas em andamento, inclusive a prestação de contas sobre o que foi realizado e o impacto de suas intervenções na sociedade (Capella; Brasil, 2022).

As Mensagens Presidenciais, portanto, se constituem como importantes instrumentos para compreensão do posicionamento dos presidentes, além de indicadores das prioridades elencadas e a forma como abordarão problemas da sociedade que se tornaram integrantes da agenda governamental. Passemos a analisar as Mensagens Presidenciais anuais ao Congresso Nacional que abrem seus trabalhos anualmente.

A Mensagem Presidencial é um documento obrigatório apresentado pelo presidente ao Congresso Nacional anualmente, segundo as atribuições do presidente da República previstas no Art. 84 da Constituição Federal de 1988. Segundo a Constituição Federal brasileira, o presidente da república deve “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional

por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias”⁷⁶.

A mensagem serve ao mesmo tempo como prestação de contas do que o governo realizou e os resultados alcançados no ano anterior, bem como para apresentar as intenções do presidente da república para o ano que se inicia. O documento é tradicionalmente enviado ao Congresso no início do ano legislativo, em fevereiro. Dessa forma, além de conterem elementos da agenda simbólica do Presidente, contém ações concretas, sejam realizadas ou em andamento. No Brasil não é uma peça amplamente divulgada pela Mídia nem é pautada para o grande público, como no caso de outros países a exemplo dos Estados Unidos. No Brasil estão mais ligadas ao Congresso Nacional e a repercussão midiática, quando muito, se dá por meio de sítios eletrônicos especializados (Capella; Brasil, 2022).

De uma maneira geral, as Mensagens Presidenciais são organizadas em duas partes, quais sejam: uma apresentação, como parte introdutória e que se trata do discurso do presidente da república para os Congressistas, sendo geralmente lido como ritual de abertura dos trabalhos do Congresso Nacional; e uma segunda parte formada por capítulos nos quais são relatadas ações organizadas por temas ou eixos relacionados às grandes questões de interesse nacional.

As Mensagens Presidenciais são discursos que elencam as prioridades e buscam apoio do Congresso Nacional para essas políticas públicas prioritárias (Arnold *et al.*, 2017 *apud* Capella; Brasil, 2022). Metodologicamente, as Mensagens Presidenciais são instrumentos importantes para obter uma imagem do conjunto de prioridades estabelecido pela Presidência da República e, por terem frequência anual, possibilitam também mapear as alterações nessas prioridades e nas políticas públicas prioritárias, o que abre espaço para comparação entre diferentes governos. Para isso, ferramentas de análise de conteúdo e de codificação de informações são utilizadas pela literatura especializada visando organizar e analisar o conjunto extenso de informações contidas nesses documentos escritos (Capella; Brasil, 2022).

No presente trabalho, fizemos o exercício simples de analisar utilizando o *software NVivo 14*, da *QSR International*. Inicialmente, utilizamos documentos de referência da Articulação do Semiárido (ASA), que criou a tecnologia social das cisternas e defendia pautas que se relacionavam ao âmago da política pública de cisternas de placas incorporada pelo MDS.

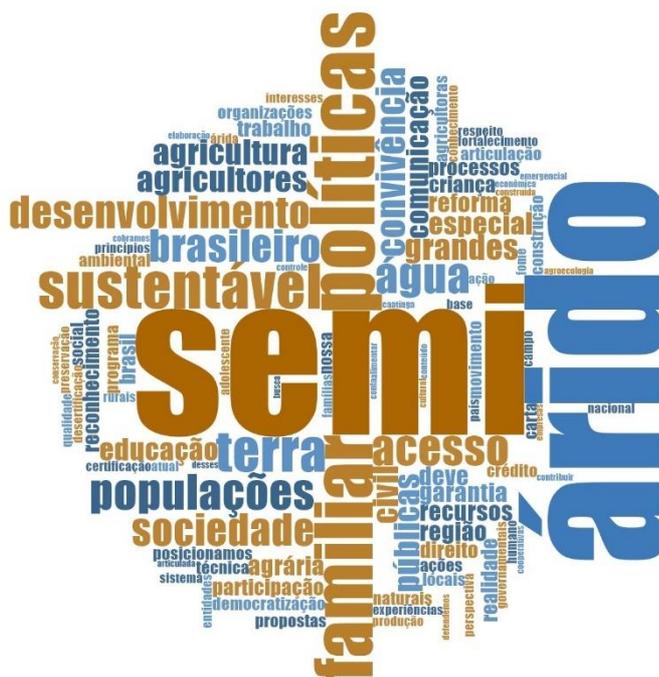
⁷⁶ Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/privadas-antigas/acao-governamental/mensagem-presidencial> e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Água	4	15	001	água
Terra	5	14	001	terra, terras
Mulheres	8	13	001	mulheres
Brasileiro	10	12	001	brasileira, brasileiro
Política	8	12	001	política, políticas
articulação	11	12	001	articulação
Combate	7	12	001	combate, combater
convivência	11	12	001	convivência

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

É possível perceber que a palavra *semiárido* aparece na primeira e segunda colocação de forma segmentada. Isso ocorre porque o documento foi escrito em 1999 e segue a grafia anterior ao Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. Dessa forma, podemos considerar que a palavra *semiárido* figura na primeira colocação como a palavra mais empregada no documento. Nesse sentido, incluímos mais duas palavras que ocupariam a 10ª posição empatadas em colocação, cada uma com 12 ocorrências: *Convivência* e *Combate*. Mais especificamente, *Convivência* se articula com o paradigma da Convivência com a Seca em todas as suas ocorrências; ao passo que a palavra *Combate* se articula com *Desertificação* majoritariamente, ainda que também apareça para abordar *Combate à Seca*, paradigma que se antagoniza com o paradigma de Convivência com o Semiárido.

Da mesma forma que fizemos com o documento *Declaração do Semiárido*, passemos a uma análise da *Carta Política* da ASA, datado de 2002, documento construído durante o “III Encontro Nacional da Articulação no Semiárido”, em que a rede ASA se dirige ao *Presidente eleito da República Federativa do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, aos Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais eleitos, especialmente dos estados que abrigam o Semiárido brasileiro, aos Prefeitos e Vereadores dos municípios inseridos na região semiárida e à sociedade brasileira*, reafirmando a Carta de Princípios da ASA de 2000, e propondo uma outra atuação no Semiárido, baseado no paradigma de Convivência com a Seca que o Programa Cisternas representa como o primeiro passo. Desse documento chegamos à seguinte nuvem de palavras:



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software NVivo 14*, 2024.

Na nuvem é possível perceber o peso de algumas ideias-chave, tal qual no documento *Declaração do Semiárido*: Semiárido é a grande ideia, que denota o planejamento de políticas públicas para abordagem naquele território. Igualmente, outras ideias que fazem parte da visão da ASA para o Semiárido aparecem e podemos verificar na tabela abaixo:

Tabela 6 - Ranqueamento das palavras mais frequentes no documento *Carta Política*, da Asa

Palavra	Extensão	Contagem	Percentual ponderado (%)	Palavras similares
semi	4	48	003	semi
árido	5	44	003	árido
políticas	9	21	001	política, políticas, político, políticos
familiar	8	19	001	familiar, familiares
sustentável	11	15	001	sustentabilidade, sustentáveis, sustentável
terra	5	14	001	terra, terras
acesso	6	12	001	acesso
populações	10	12	001	população, populações, popular
água	4	12	001	água
brasileiro	10	11	001	brasileira, brasileiro
Desenvolvimento	15	11	001	desenvolvida, desenvolvidas, desenvolvimento

Sociedade	9	11	001	sociedade
-----------	---	----	-----	-----------

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

É possível perceber que a palavra *semiárido* aparece novamente figurando a primeira colocação. Mais uma vez, devido à questão de sua antiga grafia, o *software* a tabula como duas palavras distintas. Inserimos a próxima palavra, que completaria a lista das 10 palavras mais frequentes no documento e percebemos que há congruências não apenas com a palavra *semiárido*, mas também com as palavras *Política*, *Seca* e *Água*, que se referem à política pública (Cisterna) no território (Semiárido) com a condição climática que limita o recurso escasso (Água) naquela região.

Dessa forma, admitimos como códigos as palavras-chave: *semiárido*, *seca* e *água*. Como a palavra *Política* é um tanto geral e nos documentos se referia muito à política para o Semiárido, adicionamos a palavra *Cisterna*, que representa a política pública aqui observada e incorporada pelo Governo Federal a partir da ASA. Finalmente, resolvemos também verificar se o paradigma de *Convivência no Semiárido* (ou *Convivência na Seca* ou *Convivência no Bioma*) era de alguma forma apropriado pelo Governo federal em seus discursos e documentos oficiais. Nesse caso analisamos o documento observando a ocorrência da palavra Cisterna, nesse sentido. Com relação às Mensagens Oficiais obtivemos a seguinte tabela⁷⁸:

Tabela 7 - Ocorrência dos códigos/palavras considerando a íntegra dos documentos Mensagens Presidenciais de 2011 a 2020

⁷⁸ Vale destacar que nessa parte da pesquisa, não foi utilizado o NVivo por questões operacionais e pela quantidade de material não ser tão grande.

Códigos/Presidências e Mensagens	Dilma Roussef						Michel Temer		Jair Bolsonaro	
	MP 2011	MP 2012	MP 2013	MP 2014	MP 2015	MP 2016	MP 2017	MP 2018	MP 2019	MP 2020
Cisterna	6	11	20	24	19	19	5	6	0	1
Água	80	137	114	136	123	185	49	53	26	24
Semiárido	16	13	19	33	20	30	7	4	2	2
Seca	3	3	18	16	14	24	5	3	2	2
Convivência	2	0	0	5	2	3	0	0	0	0
Total	107	164	171	214	178	261	66	66	30	29

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

Tabela 8 - Ocorrência dos códigos/palavras apenas nos discursos dos documentos Mensagens Presidenciais de 2011 a 2020

Códigos/Presidências e Mensagens	Dilma Roussef						Michel Temer		Jair Bolsonaro	
	MP 2011	MP 2012	MP 2013	MP 2014	MP 2015	MP 2016	MP 2017	MP 2018	MP 2019	MP 2020
Cisterna	0	1	3	1	2	0	0	0	0	0
Água	1	0	6	3	5	2	0	0	0	0
Semiárido	0	0	5	4	2	0	0	0	0	0
Seca	0	0	4	4	2	0	1	0	0	0
Convivência	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Total	1	1	18	13	11	2	1	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

Importante destacar que o documento como já foi mencionado é dividido em uma apresentação, que se trata do discurso em si da Presidência da República para o Congresso; e outra parte em que detalha as ações em andamento, detalhando ações realizadas e a realizar, geralmente organizadas por temas ou eixos. Dessa forma, organizamos duas tabelas: a primeira que trata do documento em sua íntegra, portanto abrangendo discurso e ações detalhadas; e outra tabela onde consideramos somente os discursos.

Por se tratar do discurso da Presidência da República, obviamente as ocorrências naquele espaço denotam uma maior prioridade do tema. Estamos falando de um texto curto, que geralmente tem cerca de 6 páginas, poucas vezes passando de 10 páginas, em que cada parágrafo é disputado pelas pastas para que sua política pública figure naquele espaço. De toda forma, preferimos observar o documento também em sua integralidade para fazermos um exercício sobre a priorização daquela política pública em momentos diferentes do governo e em relação a outros governos.⁷⁹

Como é possível observar, as palavras/códigos inseridas em elementos textuais relacionados à questão da Seca, das políticas públicas das cisternas de placas e da abordagem defendida pela ASA parece começar a ocorrer com mais intensidade a partir de 2012.

Como já mencionado, as Mensagens Oficiais são documentos apresentados ao Congresso geralmente em fevereiro. A Mensagem Oficial de 2011, ainda que apresentada pelo Governo Dilma Roussef, dizia muito respeito às ações do governo Lula. Naquele fevereiro, a formulação do Plano Brasil sem Miséria estava em marcha, os valores de um plano de um novo governo ainda não estavam claros e não havia números a serem apresentados. As cisternas de polietileno que surgiriam para aumentar a escala de entregas de cisternas do Programa Água para Todos (e de certa forma questionar a preferência do paradigma da Convivência com a Seca por parte do governo) ainda não eram uma realidade.

Sobre o paradigma da Convivência com a Seca é possível notar que, após duas ocorrências, ele desaparece do documento em 2012 e 2013. Voltando a aparecer em 2014 até 2016, desaparecendo por completo nos períodos aqui analisados dos Governos Temer e Bolsonaro. Talvez seu desaparecimento do documento em 2012 e 2013 estejam justificados

⁷⁹ Destaca-se que as Mensagens Presidenciais têm tamanhos distintos ao longo do período e que o ideal seria compararmos documentos iguais ou muito similares. De todo modo, estamos fazendo um exercício para tentar observar uma priorização do governo com relação às políticas de cisternas que não se apoiará apenas nesses dados, mas na observação dos dados de execução físico-financeiro, as entrevistas com gestores, entre outros. Importante notar que o tamanho da Mensagem Presidencial também pode refletir a maior ou menor disposição em intervir por parte do Estado.

pelo advento das cisternas de polietileno que rompem com o paradigma de Convivência com a Seca. Tendo aquela Presidência da República maior interesse em ganhar escala na produção das políticas públicas e alcançar a meta estabelecida dentro do período temporal proposto para promover o acesso à água por parte das populações pobres do Semiárido, a preferência sobre uma política pública ancorada naquele paradigma é dissolvido pela ação do governo.

Os problemas com as cisternas de polietileno que começam a povoar os noticiários em 2013, a aproximação da meta de um milhão de cisternas e o arrefecimento da disputa em favor da ASA podem ter feito o paradigma voltar a participar das Mensagens Presidenciais a partir de 2014. Vale destacar que no mesmo ano de 2014, a Convivência com o Semiárido aparece pela única vez na parte do discurso da Presidência da República, dentro do intervalo observado nessa pesquisa. Talvez isso marque uma inflexão na disputa entre cisternas de placa e cisternas de polietileno no bojo do governo Dilma, em favor daquela primeira.

As cisternas parecem fazer uma curva que aparentemente acompanham sua execução orçamentária crescente até 2014, ano em que as cisternas alcançam a meta de 750 mil cisternas construídas (o que representa um milhão de cisternas entregue pelos governos petistas). As cisternas continuam a aparecer no discurso da Presidência da República até 2015 e considerando o documento na íntegra caem substantivamente a partir de 2017 (inclusive desaparecendo no ano de 2019, para reaparecer em 2020 com apenas uma ocorrência). Esse movimento parece evidenciar a diminuição orçamentária que ocorre desde 2015 e que atinge especialmente as políticas sociais a partir de 2016 em diante, sugerindo uma secundarização da política até então priorizada.

O mesmo movimento parece explicar as ocorrências do Semiárido e Seca. O Semiárido deixa de figurar no discurso da Presidência da República a partir de 2016 e no documento integral tem diminuição de ocorrência drástica a partir de 2017, tal qual o termo Seca. Com relação ao discurso da Presidência da República, o termo Seca parece sair da agenda mais central de governo em 2016 ao não aparecer no discurso, reaparecendo pontualmente em 2017 e desaparecendo novamente nos anos seguintes. Vale destacar também que o período de 2014 e 2015 foi marcado por uma das piores secas por que passou o Nordeste e que ocorreram em outras áreas do Brasil⁸⁰.

⁸⁰ Ver: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/02/11/politica/1392156791_436377.html
<https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2015/04/rio-sao-francisco-enfrenta-pior-seca-nos-ultimos-100-anos.html>
<https://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2015/01/espírito-santo-vive-pior-seca-dos-ultimos-40-anos-aponta-governo.html>
<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2015/06/rn-enfrenta-pior-seca-dos-ultimos->

5.2.2. Metas, Execução Física e Execução Orçamentária

As metas são uma forma de indicar intenção no que diz respeito a uma intervenção estatal planejada via uma política pública. Para que a política pública ocorra, é importante alocar recursos (humanos, tecnológicos, orçamentários, financeiros, etc) para dar concretude às intervenções e iniciar um processo de solução das questões que foram incorporadas pela agenda governamental. Para as grandes questões complexas ou cujos desafios possuem um tamanho que requerem uma atuação mais ampla e coordenada por parte do Governo é necessário um pouco mais: uma meta ousada, uma dotação orçamentária mais robusta, uma estrutura burocrática que acompanhe e monitore a evolução da implementação, e que tenha à mão instrumentos que possam também identificar gargalos para a busca de alternativas e decisão sobre uma solução que amplie a implementação, ganhando escala ou permitindo que a política pública seja adequadamente implementada de forma a contribuir com a solução da questão a que ela se destina. Quando há metas ousadas, com capacidade orçamentária-financeira disponível e estruturas burocráticas capazes de garantir uma implementação que dê conta do desafio traduzido na meta, certamente a mensagem emitida é que o governo está priorizando a questão (e a política pública).

Importante reforçar a importância de uma estrutura de coordenação de forma que exista a perseguição de metas na implementação desses recursos pois mesmo havendo ampla capacidade orçamentária e financeira, adicionar orçamento para a política finalística sem uma estrutura de planejamento, acompanhamento e monitoramento adequada para executar um orçamento com maior envergadura pode significar a frustração do alcance das metas e das expectativas da execução. O entrevistado 04 trata dos preparativos do programa cisternas uma vez definida a meta de 400 mil cisternas de placa para o MDS construir:

E aí (o Programa) cisternas então entra dentro dessa estratégia inicial do Brasil Sem Miséria como um programa bem importante, bem estratégico. E como havia um questionamento da estrutura de governo à época sobre a capacidade da sociedade civil. E aí foi todo um processo para um mundo aí para estruturar esse processo de colocar a sociedade civil para implementar esse desafio de 400 mil cisternas, que eu acho que era isso que era a nossa meta: 350 mil ou 400 mil cisternas, que era a nossa meta lá em 2011, quando foi lançado o Plano (Brasil sem Miséria) (BSM). Era uma meta dividida, mais ou menos, metade (Ministério da) Integração (Nacional) (MI), metade a gente. E aí primeiro a água. E como o Programa Água para Todos, que tinha ação do MI (Ministério da Integração Nacional) e do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) de levar água para famílias rurais da base do Cadastro (Único) e do (Programa)

Bolsa família. Então, foi mais ou menos nesse contexto que a gente entra com o programa cisterna.

O entrevistado 17 trata de como a meta foi recebida, bem como sobre a discussão fora do ministério, como no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), segundo seu ponto de vista:

(...) quando eu entrei, havia uma construção de mais ou menos umas 300 mil ou 350 mil cisternas, o que já é muita coisa. Mas a ideia era: vamos acelerar a construção. Então, a gente precisa fazer em quatro anos do governo Dilma, duplicar ou triplicar talvez a meta em relação ao que o governo Lula tinha feito. Então, se teve essa diretriz, vamos fazer o máximo possível para a gente conseguir fazer as entregas necessárias e ter esse discurso de um milhão de cisternas que levaria à universalização do acesso à água. Isso era muito falado. A questão de universalizar o acesso à água, dessa meta de um milhão. Isso era muito discutido em vários âmbitos, inclusive no CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Havia essa, não digo... Pode dizer que uma cobrança, né? Havia já essa bem delimitada meta de um milhão (de cisternas) necessária para a universalização do acesso à água. E a ideia era: vamos colocar vários executores aí. E nós, lá no Ministério, tratávamos de seguir à risca para cumprir as nossas metas e conseguir contribuir para o Programa (Água para Todos).

De todo o processo, é possível afirmar que orçamentos vultosos viabilizados pela Presidência da República foram disponibilizados e metas físicas ousadas foram estabelecidas e cumpridas na gestão da ministra Tereza Campello.

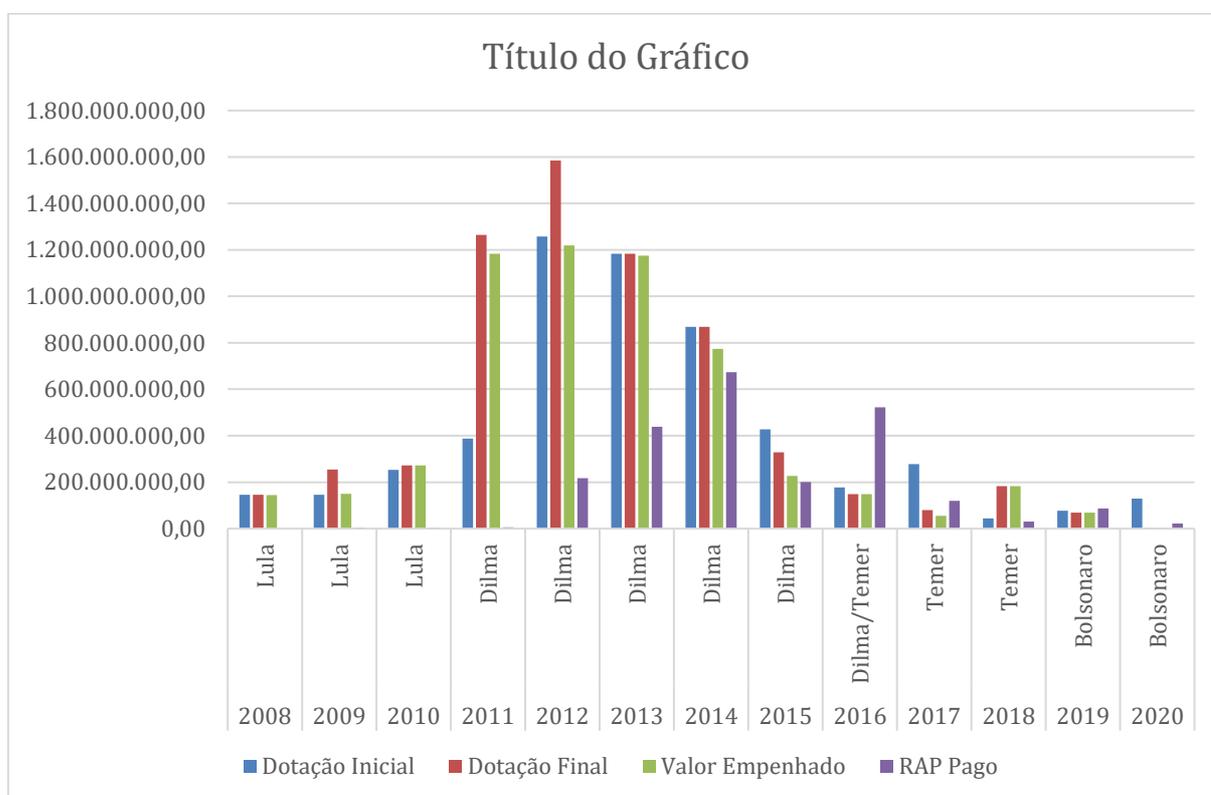
É digno de nota como as dotações finais, execuções orçamentárias e financeiras são as maiores da série histórica da cisterna (ver tabelas 8 e 9 e figuras 13 e 14). Com relação ao orçamento das cisternas de placa executado pela SESAN/MDS, apresentamos a tabela abaixo:

Tabela 9- Execução Orçamentária de Cisternas de Placa (MDS) de 2008 a 2020					
Ano	Governo	Dotação Inicial	Dotação Final	Valor Empenhado	RAP Pago
2008	Lula	145.140.768,00	145.140.768,00	144.956.449,56	0,00
2009	Lula	145.959.582,79	254.412.552,62	149.944.913,77	3.636.358,30
2010	Lula	252.785.039,41	272.520.299,23	272.247.249,62	3.433.485,01
2011	Dilma	387.653.386,72	1.264.777.080,61	1.183.329.649,15	5.512.635,69
2012	Dilma	1.257.382.726,59	1.585.104.910,50	1.219.645.474,21	217.752.784,75
2013	Dilma	1.183.471.703,60	1.183.471.703,60	1.174.556.696,10	439.085.459,51
2014	Dilma	868.954.170,64	868.954.170,64	774.148.224,55	674.060.460,40
2015	Dilma	427.378.007,11	327.890.854,36	227.127.121,06	201.033.620,39
2016	Dilma/Temer	177.986.161,31	149.033.734,20	149.032.063,79	522.757.025,34
2017	Temer	277.682.803,18	80.159.778,25	54.737.917,69	119.111.398,65
2018	Temer	43.936.019,20	183.556.636,66	183.556.636,66	30.018.492,93
2019	Bolsonaro	77.343.922,08	69.143.472,93	69.143.472,93	86.624.476,47
2020	Bolsonaro	129.308.781,00	2.604.233,00	2.557.629,00	22.578.307,32

Fonte: SESAN/MDS, 2024. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

Na tabela acima trouxemos dados que mostram a dotação orçamentária do programa cisternas desde antes do período que serve como recorte temporal da presente pesquisa. Incluímos os dados sobre os três orçamentos anteriores ao início de nossa série histórica para termos como base de comparação os níveis orçamentários do programa cisternas antes de 2011. Percebe-se significativo aumento do recurso orçamentário para implementação da política pública. Se utilizarmos a média de dotação final desse período de três anos (2008 a 2010), temos um valor de R\$ 224.024.539,95. A dotação orçamentária final do programa de cisternas do MDS para o primeiro ano do Plano Brasil sem Miséria (BSM) não apenas supera em mais de quatro vezes essa média, como é praticamente o dobro dos anos anteriores somados.

Figura 15 – Gráfico de Execução Orçamentária de Cisternas de Placas (MDS) de 2008 a 2020



Fonte: SESAN/MDS,2024. Obs: Dados deflacionados pelo autor a valores de dezembro/2020.

Na mesma perspectiva, é possível afirmar que para o período do Plano Brasil sem Miséria (2011 a 2014), a média anual de dotação orçamentária final ficou em R\$ 1.225.576.966,34, com o ano de 2012 sendo o ano de maior dotação da história do Programa Cisternas do MDS, com o valor de R\$ 1.585.104.910,50. Interessante observar que para o ano de 2011, a dotação orçamentária inicial é similar aos valores de 2010. A dotação final apresenta um valor mais de três vezes maior. Isso provavelmente se deve ao fato de o orçamento não ter sido elaborado no final do governo Lula, quando ainda não cogitava priorizar as cisternas no

caso da vitória da candidata do seu grupo político. Sobre a inserção da política pública de cisternas no Plano Brasil sem Miséria, há interessante registro do entrevistado 4. Ele trata do processo e acredita que a priorização da política naquele governo se dá por esse meio. Quando perguntado sobre se a política pública de cisternas é uma prioridade para a Presidência da República em 2011, ele responde da seguinte maneira:

Sim. Ela virou. Ela não era lá, em Janeiro de 2011. O povo não estava muito ligado, mas ela virou porque a gente colocou como uma ação estratégica para acesso à água para a população rural pobre do Semiárido. Então, ela virou uma ação estratégica e tanto virou que colocou-se uma demanda para que a Petrobras e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) financiasse... Eu não sei se era a Petrobras ou Banco do Brasil ou BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico). Me deu uma dúvida. Petrobras e Banco do Brasil/BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico) financiassem cada um vinte mil tecnologias de segunda água que foram efetivamente financiadas por esses parceiros. Então até então a gente tinha lá. Um tanto mais ou menos de 2003 a 2010 foram implementados mais ou menos 300 mil cisternas. E de, nos oito anos, pouquíssimas de segunda água. Ali de 2011 a 2016 foram implementadas 400 mil cisternas de primeira água e mais um tanto de segunda água. Porque não só a gente colocou como prioridade, colocou nos convênios e nos nossos próprios orçamentos, como também teve esse impulso grande por parte da Petrobras, 20 mil, e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e Banco do Brasil, mais 20 mil. Que foram assim um grande salto à época para a gente. Então tanto era prioridade que se convocou aí o fundo social dessas empresas, dessa empresa pública e dos bancos para poderem financiar uma parte das tecnologias de água para produção do Semiárido. Então, ela virou quando virou (Programa) Água para Todos. Quando a gente desenhou a estratégia do (Programa) Água para Todos dentro do Plano Brasil sem Miséria (BSM), passou a ser uma prioridade.

Se, por um lado, o orçamento da política pública chega a crescer mais de cinco vezes, quando comparamos a média dos anos 2008- 2010 com a média dos anos 2011-2014, entre 2015 e 2016, período marcado pela turbulência da crise política e orçamentária-financeira que culminou com a deposição de Dilma Roussef, a média de dotação orçamentária cai para aproximadamente 20% do período 2011-2014, um patamar equivalente ao período 2008-2010, mas muito abaixo do período do Brasil sem Miséria.

Ao observarmos o período seguinte 2017-2018, durante a Presidência tampão de Michel Temer, percebemos uma queda ainda mais acentuada nas dotações orçamentárias. Nesse momento, a média dos dois anos fica em um padrão inferior ao período anterior ao que vigia o Plano Brasil sem Miséria. Esse é um momento especialmente marcado pelo aumento dos Restos

a Pagar (RAP)⁸¹ que não param de crescer e comprometem a implementação de novas cisternas já que sobra pouco recurso orçamentário⁸².

Tabela 9 - Execução Física de Cisternas de Placa (MDS) de 2008 a 2020			
Ano	Presidência	Programa	Execução
2008	Lula	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	30.068
2009	Lula	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	69.267
2010	Lula	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	40.363
2011	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	89.329
2012	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	80.441
2013	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	111.532
2014	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	106.790
2015	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	82.125
2016	Dilma/Temer	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	61.398
2017	Temer	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	42.270
2018	Temer	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	24.223
2019	Bolsonaro	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	26.457
2020	Bolsonaro	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	7.188

Fonte: Execução Orçamentária anual da Política Pública de Cisternas de Placas. SESAN/MDS, 2024.

A tabela de execução física conta uma história muito próxima à tabela de execução orçamentária. Há uma forte aceleração de entregas no período de 2011 a 2014, quando se inicia a vigência do Plano Brasil sem Miséria, que desacelera com intensidade no período 2015-2016, mas que retorna a níveis ainda superiores ao período anterior ao plano. No período posterior, mais especificamente no biênio 2017-2018, a implementação de cisternas diminui mais ainda para descer mais um degrau no período 2019 e 2020, quando chega à pior execução de toda a série histórica da política pública. É possível concluir que, com a manutenção de valores orçamentários atuais bastante inferiores aos do período do Plano Brasil Sem Miséria e pouco

⁸¹ Despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício fiscal em 31 de dezembro.

⁸² Esse cenário motivou a busca por fontes alternativas de financiamento de recursos para a implementação da política pública, garantindo sua continuidade, especialmente no período do governo Temer, como um Acordo de cooperação técnica entre o então MDS e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para acesso aos Fundo Social e Fundo Amazônia, além da submissão de uma proposta para acesso aos recursos do *Green Climate Fund* junto ao FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) e com o apoio do Ministério da Fazenda. De toda forma, as fontes alternativas não são suficientes para fazer face à demanda acesso à água pelas populações pobres do Semiárido. Por mais que os recursos tenham sido acessados em um momento crucial de baixos orçamentos e limitada capacidade financeira tendo que assumir obrigações de despesas de restos a pagar, a política carece de uma fonte de recursos estável e constante que só o Orçamento da União é capaz de proporcionar. Alguns registros da equipe técnica das cisternas apontam para o número aproximado de 1,3 milhão de famílias rurais pobres no Brasil sem acesso ou com acesso precário à água, sendo que cerca de 600 mil estão no Semiárido. Há também milhares de famílias de Povos e Comunidades Tradicionais, além de assentados. A decisão pela diminuição do orçamento da política pública de cisternas, com o esvaziamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM) – sem a substituição por outro mecanismo burocrático de acompanhamento, monitoramento e solução de gargalos – frente a uma demanda ainda bastante grande é mais um indicativo da perda de prioridade da política pública no governo Temer.

menores que os do início do Programa Cisternas, o ritmo de entregas de tecnologias tende a diminuir consideravelmente. Basta observar que, no ano de 2018, a entrega de 19.812 tecnologias sociais de água para consumo foi a pior da série histórica, com exceção do ano de 2003, ano em que a ação começou a ser estruturada.

Figura 16 - Execução Física Cisternas de Placa (MDS) de 2008 a 2020



Fonte: SESAN/MDS, 2024.

Observando o gráfico de execução do Programa de Cisternas de Placa do MDS é possível ver uma curva que cresce irregularmente no governo anterior e que tem um grande aumento de entregas de cisternas já no primeiro ano do primeiro mandato do governo Dilma, com a vigência do Plano Brasil sem Miséria, com um crescimento superior a 100%. Os três anos seguintes mostram valores igualmente altos, com destaque para o ano de 2013, quando se alcança a maior quantidade de cisternas de placa entregues em um ano, perfazendo um total de 111.532 tecnologias sociais implantadas. O gráfico caminha para uma diminuição gradual e constante que se acentua no último ano do governo Temer e chega a sua pior marca no segundo ano do governo Bolsonaro.

Ao analisarmos os dados de dotação orçamentária e implementação física historicamente baixa, juntamente com os discursos das Mensagens Presidenciais que não mencionam a Seca como uma questão importante a ser tratada e as cisternas como a solução

em termos de política pública, bem como a falta de menção à política e à questão da seca no PPA, há indícios de que a Seca deixa de ter centralidade como um tema relevante e, portanto, a saída do tema da agenda do governo. Igualmente, as políticas de cisternas a partir dessa análise estariam sem a prioridade de outrora. Ou seja, é importante ressaltar um achado relevante nesse momento: o programa de cisternas perde importância nos governos Bolsonaro e Temer, deixando de ser prioritário.

Observando agora os dados orçamentários da ação de cisternas de polietileno do MI, especialmente os números da dotação orçamentária final do Ministério da Integração Nacional, é possível perceber uma magnitude semelhante ao Programa de Cisternas de Placas do Ministério do Desenvolvimento Social no mesmo período que marca o Plano Brasil sem Miséria (BSM):

Tabela 11 - Execução Orçamentária da política de cisternas de polietileno (MI) de 2011 a 2020					
Ano	Governo	Dotação Inicial	Dotação Final	Valor Empenhado	RAP Pago
2011	Dilma	198.265.422,43	198.265.422,43	0	0
2012	Dilma	1.455.575.097,40	2.137.266.604,69	1.398.727.639,44	0
2013	Dilma	2.079.775.364,42	1.756.419.822,75	1.733.640.281,75	7.021.883,47
2014	Dilma	1.826.050.502,16	1.555.769.553,00	1.348.952.186,44	59.448.179,26
2015	Dilma	536.933.306,54	182.820.100,64	140.407.402,72	30.108.414,28
2016	Dilma/Temer	210.115.296,83	139.484.014,36	100.869.670,00	13.327.377,00
2017	Temer	67.599.530,14	136.837.793,87	131.974.878,54	39.729.175,12
2018	Temer	0	0	33.718.799,01	159.271.416,94
2019	Bolsonaro	0	0	0	53.584.587,85
2020	Bolsonaro	0	0	0	10.540.672,43

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em www.portaldatransparencia.gov.br, 2024. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

No caso da política pública de cisternas de polietileno do MI, não é possível fazer uma comparação com a execução pretérita da política por ela ter sido formulada a partir de 2011 com o advento do Plano Brasil sem Miséria (BSM). De todo modo é possível perceber que seus números são bastante significativos, assim como sua execução orçamentária que exibiu números consideravelmente altos, principalmente para uma nova política que se estruturava ao organizar seus processos e normativos, ao mesmo tempo tentava ganhar escala dentro de uma curva de aprendizado.

De toda forma é possível perceber que seus números são bastante significativos, assim como sua execução orçamentária que tinha números considerados altos, principalmente para uma nova política que se estruturava ao organizar seus processos, seus normativos e tentava ganhar escala dentro de uma curva de aprendizado. O primeiro ano, por exemplo, teve apenas empenho financeiro, sem ter entrega de cisternas (Ministério da Integração Nacional, 2013).

O Relatório de Gestão referente ao exercício 2012 trata ampliação do orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI devido aos recursos para implementação das cisternas de polietileno inscritos nos Plano Brasil sem Miséria (Ministério da Integração Nacional, 2013), o que reforça que a política era prioritária para o governo de Dilma Roussef. Contudo, ao contrário da política das cisternas de placa, a curva de dotações finais tem uma queda mais acentuada após o período de 2011 a 2014. Já em 2015 há uma queda brusca que faz a dotação final daquele ano beirar 10% do valor da dotação final do ano anterior. Há uma relativa estabilidade nos dois anos posteriores e, finalmente, uma queda brusca que zerou a dotação final a partir de 2018⁸³.

Tal qual a execução orçamentária das cisternas de placa do MDS, as cisternas de polietileno do MI têm uma execução considerada alta. O orçamento dos três anos (2012, 2013 e 2014)⁸⁴ teve um desempenho médio superior a 82% com um pico de desempenho orçamentário de mais de 98% no ano de 2013.

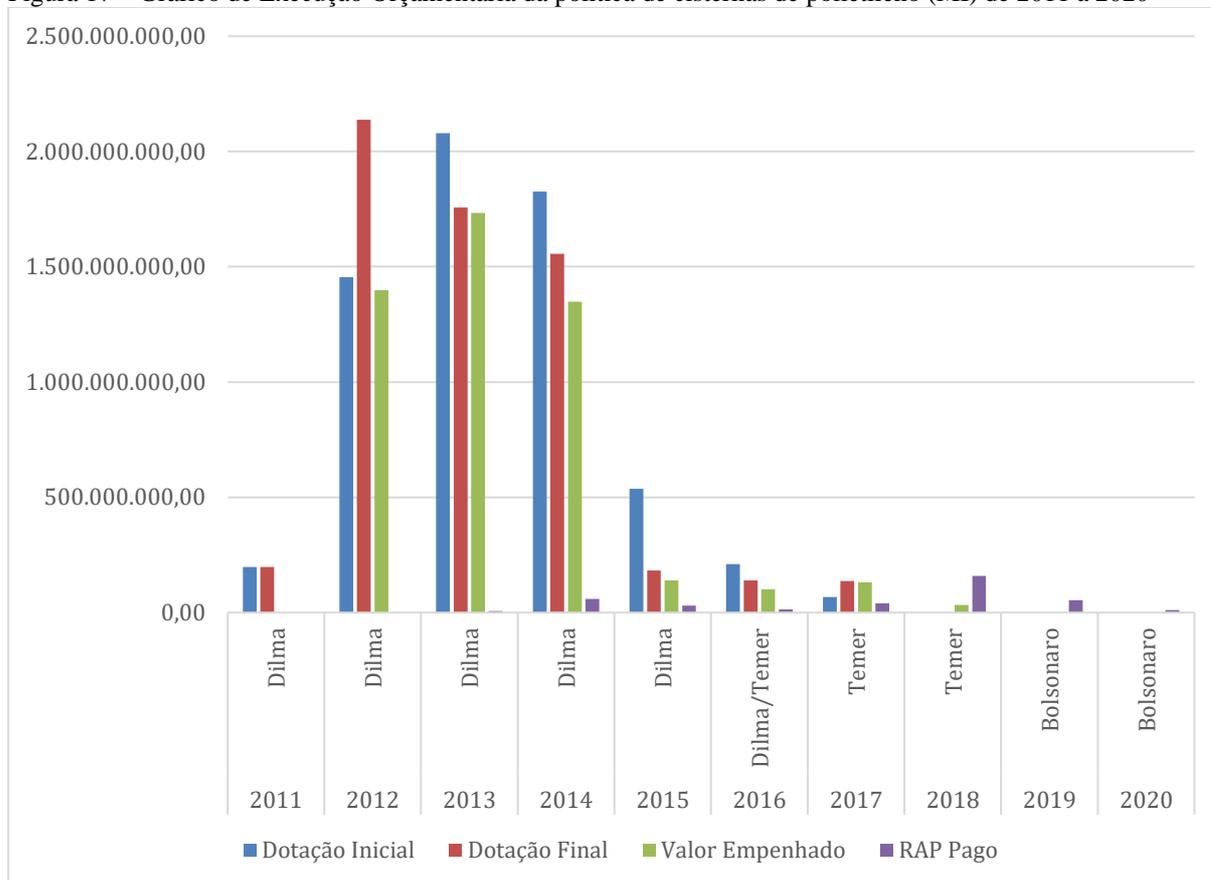
Com relação à execução, vale destacar que em 2011 não houve execução física pelo já exposto sobre a preparação da política pública de cisternas de polietileno. A performance das cisternas polietileno em 2014, já passa as cisternas de placa do MDS, entregando 172.483, ao passo que o outro ministério constrói 106.790 cisternas de placas. A observação desses números, de fato, mostra a força de incluir um novo parceiro da envergadura do Ministério da Integração Nacional com o montante de recursos que teve à disposição na época para implementação da política pública. Apenas em 2014, os dois ministérios juntos entregaram

⁸³ Esse quadro se assemelha à política pública de cisternas de placa do MDS, com despesas com restos a pagar se acumulando e consumindo eventuais recursos orçamentários pontuais. Há um ponto fundamental que faz a diferença entre as duas políticas: parece ter havido um comando central da Presidência da República para desmobilizar as cisternas de polietileno, segundo captado nas entrevistas em relato do entrevistado 13. Esse relato é corroborado por informações constantes no Relatório de Gestão do Ministério da Integração Nacional para o exercício de 2015 (Ministério da Integração Nacional, 2016, pp. 38-39).

⁸⁴ Vale destacar que o primeiro ano do Programa não houve execução orçamentária tampouco física das cisternas do MI, sendo o mesmo ano em que se discute a tecnologia que irá compor a política pública junto às cisternas de placa, em que se decide pela política de polietileno, e que se faz os preparativos de normativos, fluxos, trâmites relacionados aos convênios e processos licitatórios.

279.633 cisternas, ou seja, mais de um terço da meta de cisternas pactuada em 750 mil, o que alcançaria mais de um milhão de cisternas nas gestões petistas.

Figura 17 – Gráfico de Execução Orçamentária da política de cisternas de polietileno (MI) de 2011 a 2020



Fonte: Portal da Transparência. Disponível em www.portaldatransparencia.gov.br, 2024. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

A magnitude dos números de execução fortalece a priorização da política de cisternas durante o governo Dilma Rousseff. Durante oito anos, o governo Lula fez cerca de 330 mil cisternas de placa. Agora, a Presidência da República havia estabelecido uma meta de mais que o dobro do realizado naqueles dois mandatos, mas na metade do tempo. As mesmas cisternas entregues pelos MDS e MI em 2014, beiravam 85% de das cisternas implementadas em oito anos do governo anterior.

Mas essa questão não responde à questão da preferência. Pelas entrevistas, parecia haver mais do que uma disputa partidária entre dois conceitos de políticas públicas: uma cisterna de placa implementada com o envolvimento da Sociedade Civil, a construção com participação comunitária e capacitação dessa mesma comunidade segundo o paradigma da convivência com a seca; e uma outra política mais tradicional, onde a cisterna é fabricada e entregue pronta. O entrevistado 17 faz um relato digno de nota:

Tabela 12 - Execução Física de Cisternas de Polietileno (MI) de 2011 a 2020			
Ano	Governo	Programa/Ação Orçamentária	Execução Física
2011	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	0
2012	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	45.564
2013	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	89.464
2014	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	172.483
2015	Dilma	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	37.542
2016	Dilma/Temer	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	7.980
2017	Temer	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	5.914
2018	Temer	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	
2019	Bolsonaro	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	
2020	Bolsonaro	2069 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL /12QC - IMPLANTACAO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS PARA OFERTA DE ÁGUA	

Fonte: Registro do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2024.

Porque eu me lembro de muitos falarem assim que com a Dilma o foco está indo muito para a quantidade que estava sendo produzido e menos para qualidade. Foi isso que eu quis dizer nessa questão da cisterna de polietileno. Então, pode ser que quem estava mais tempo, tenha uma visão diferente em relação ao que foi prioridade e se o caminho foi sendo mais adequado ou não para a política pública. Mas eu tenho esse parâmetro de comparação do que era o governo em 2013, 2014 e 2015. E depois, quando houve mudança de governo, quais passaram a ser as prioridades. Então, talvez a minha visão seja um pouco diferente porque para mim pareceu muito mais assertivo, muito mais interessante quais eram os públicos prioritários da política de Segurança Alimentar, porque depois eu tenho a comparação com o período 2016 e 2017 onde eu já não percebi tanto essa priorização.

O entrevistado fala da importância da priorização em Dilma (quando comparada à falta de priorização da política no governo Temer). Mas de fato, mostra a inquietação que se apresenta nas falas das pessoas sobre o governo Dilma apenas se importar com quantidade. O relato de um entrevistado que participou da decisão de incluir as cisternas no Plano Brasil sem Miséria parece crucial para o entendimento da questão:

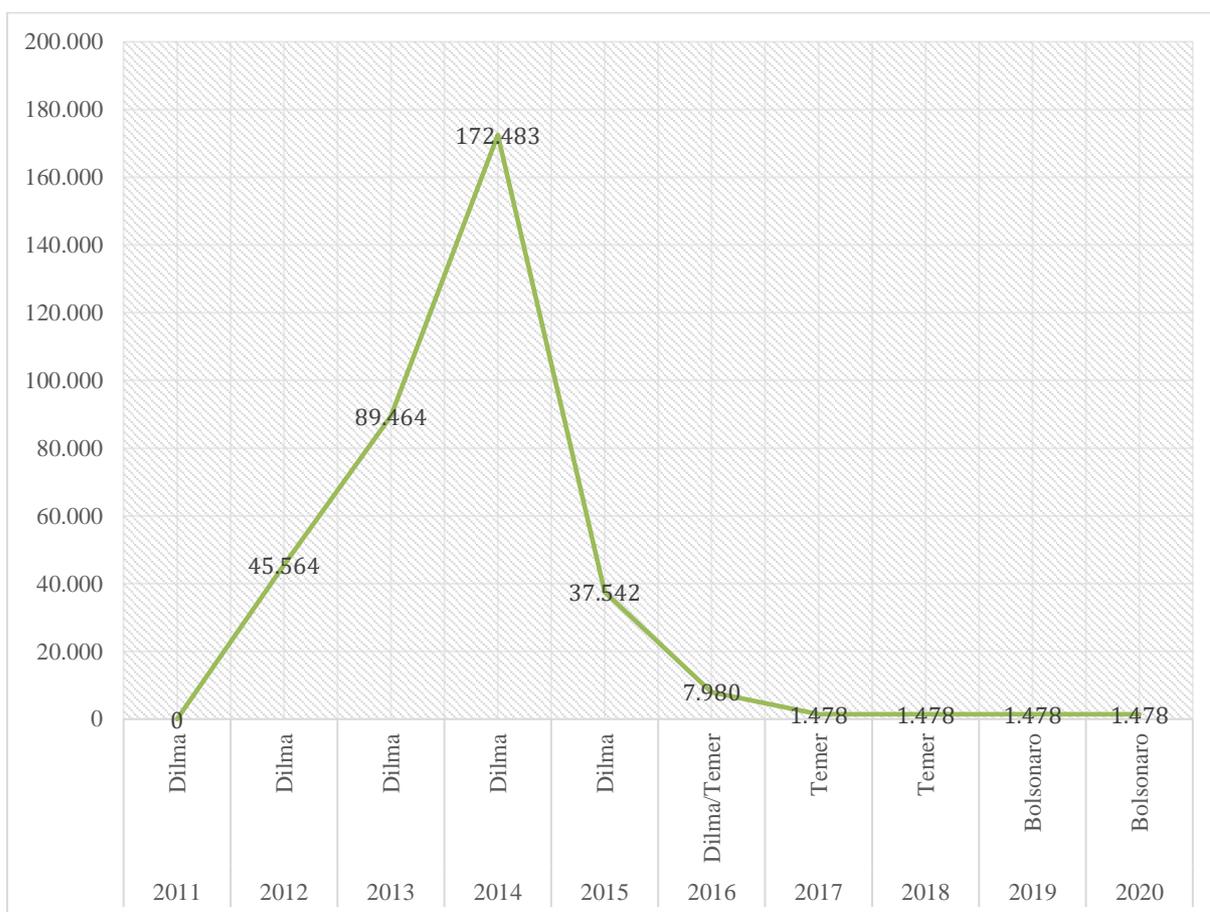
(...) foi um dos programas que apareceu ali naquela oferta inicial que a gente tinha levantado do que seria o plano efetivamente de ação do Plano Brasil sem Miséria (BSM). Só que aí quando a gente começou a cruzar os dados e entender as demandas porque não era só uma coisa de oferta de dinheiro para fazer o que precisa, então qual é a demanda de acesso à água no Semiárido. E aí a avaliação foi imediata, foi assim: o programa de sistema sozinho não vai dar conta de atender a meta a demanda que a gente tem da população que vive hoje no Semiárido, então começou uma discussão de O que é possível fazer para que a gente amplie essa escala e faça essa configuração? Então isso ainda não anda na formulação do Brasil sem Miséria. E aí começou essa história de... Aí o Ministério do Meio Ambiente (MMA) veio, o Ministério da Integração Nacional (MI) veio (...)

O relato parece esclarecer as intenções do governo Dilma. Está certo que há prioridade de política pública de cisternas para acesso à água por parte de populações pobres do Semiárido. O governo Dilma Roussef parece ter feito uma pausa na preferência dos governos petistas por uma tecnologia que estivesse enquadrada no paradigma de Convivência com a Seca, preferência que até então vinha adotado nos anos anteriores para acelerar a execução e ganhar escala tendo em vista o alcance da meta.

A partir de 2015, com a meta alcançada e com a crise política e financeira instaladas, as cisternas de polietileno têm uma queda brusca na execução, caindo a pouco mais de 20% de cisternas entregues no ano anterior – que havia sido a melhor marca da execução da política até então. A desmobilização das cisternas de polietileno a partir de uma ordem da própria Dilma Roussef para o ministro Gilberto Occhi relatada acima certamente é um ponto que tem conexão com essa diminuição.

No ano que o presidente Michel Temer assume, o processo de rescaldo, como contextualizado pelo entrevistado 13 parece continuar. Ele vem conjuntamente com todo um desmanche da área organizacional e das estruturas burocráticas montadas no MI para acompanhar e monitorar as políticas públicas. O entrevistado 23 ilustra esse processo que vai desde a finalização do programa e ação orçamentária no PPA e na LOA até a Coordenação Geral que existe na Diretoria e que se transforma em uma estrutura de *Termos de Repasse e Prestação de Contas* em que a política de cisternas cai na vala comum de outras ações governamentais menos importantes:

Figura 18 - Execução Física - Cisternas de Polietileno (MI) 2011 a 2020



Fonte: Registro do Ministério do Desenvolvimento Regional, 2024.

(...) o último recurso novo, digamos assim, que teve no orçamento, foi em 2017. Em 2017 foi a última vez que a gente empenhou recursos novos para um instrumento do (Programa) Água para Todos. De 2018 para frente não teve mais nada de novo, com dinheiro novo, digamos assim. Então de 2018 para frente foi só a continuidade da execução. E aí teve uma reestruturação no ministério na virada do governo, de 2018 para 2019. Enfim, naquela época. Aí é que se desfez essa coisa da coordenação exclusiva para o (Programa) Água para Todos. Aí ficou tudo para acompanhar todos os instrumentos, de todas as políticas.

A desestruturação parece grande a ponto de o Ministério não dispor dos dados de execução física anualizados a partir de 2017. Os dados foram passados de forma agregada de 2017 a 2022. Dessa forma, apenas para composição gráfica, colocamos a média anual correspondente aos quatro anos restante da série histórica aqui estudada.

5.2.3. Plano PluriAnual (PPA)

O Plano Plurianual é previsto na Constituição Federal brasileira como de competência privativa do presidente da república, segundo artigo 84⁸⁵. Trata-se do principal instrumento de

⁸⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal, definindo as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal. O Plano contempla desde despesas de capital como outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. Estabelecido por Lei, o PPA tem vigência de quatro anos, sendo que seu primeiro ano se inicia no segundo ano de mandato do presidente e terminando no primeiro ano do mandato de seu sucessor, configurando-se como um instrumento mais estatal do que governamental⁸⁶.

O PPA tem iniciativa privativa da Presidência da República que elabora um projeto de Lei específico que deve ser proposto ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial, juntamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Congresso Nacional avalia e vota o Plano, que retorna para a Presidência da República para a sanção do Chefe do Executivo. O Plano, além de orientar o governo em grandes temas e prioridades governamentais, se articula com outras peças, a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) que o plano serve de norte. Todos os outros Planos governamentais e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados de maneira que estejam alinhados e em consonância com o PPA⁸⁷.

Como todo plano de longo prazo, o PPA geralmente está organizado em uma dimensão estratégica, em que define a visão de futuro para o País ao final de seu ciclo, especificando valores, eixos, diretrizes e os objetivos estratégicos. Essa dimensão estratégica se desdobra em uma dimensão tática que é onde se definem geralmente os programas (que podem ser políticas públicas), que são descritos em seus objetivos e devem ser desenvolvidos e implementados no ciclo de 4 anos. Também são descritos indicadores e metas para o adequado monitoramento do Plano e uma estimativa orçamentária dos programas que deve ser detalhada na LOA. Finalmente o PPA geralmente dispõe de uma dimensão gerencial, onde indicadores e metas são preferencialmente anualizados e regionalizados (sempre que possível) e seus dados são alimentados no SIOP (Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento) para acompanhamento e monitoramento⁸⁸.

Portanto, entendemos que igualmente os PPAs são passíveis de serem analisados visando contribuir na compreensão de como os governos tratavam a política pública de cisternas e se a elas era concedido algum grau de prioridade.

⁸⁶ Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>

⁸⁷ Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>

⁸⁸ Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>.

O PPA 2012-2015 foi elaborado pelo governo Dilma Rousseff e aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de Janeiro de 2012. A política de cisterna de polietileno implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do então Ministério da Integração Nacional (MI) em parceria com suas entidades vinculadas Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF e Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, além dos Estados, estando ancoradas no *Programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional* e contribuem para o alcance das metas estabelecidas no *Objetivo 0614 – Contribuir para ampliar o acesso à água para consumo humano para a população pobre no meio rural*. A Ação Orçamentária que financia a política do MI na Lei Orçamentária Anual (LOA) é a *12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água*, do Programa Água para Todos (Ministério da Integração Regional - Relatório de Gestão do Exercício 2016, 2017).

Quanto às cisternas de placas, elas estão ancoradas pelo mesmo Programa 2069 – *Segurança Alimentar e Nutricional*, mas pelo *Objetivo 0380 - Garantir o acesso à água para populações rurais de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional*. No caso do MDS, há duas ações financiando a implementação das cisternas de placa na Lei Orçamentária Anual (LOA): a Ação Orçamentária *11V1 - Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural* e a Ação Orçamentária *8948 – Acesso à Água para Produção de Alimentos*.

No PPA 2012-2015 é possível verificar já na sua dimensão estratégica, mais especificamente nos macrodesafios especificados pelo então governo, que há um fortalecimento da ação de combate à desigualdade e à pobreza, onde o Plano Brasil sem Miséria é contextualizado como instrumento para fazer frente ao diagnóstico de “16 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 79) que seguem naquela situação quando da elaboração da peça, mesmo depois de um “ciclo inédito de desenvolvimento, ao combinar crescimento econômico e redução das desigualdades” ocorrido desde 2004 que fez com que “28 milhões de pessoas saíram da pobreza absoluta e 36 milhões chegaram à classe média” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 79). Sendo que “a meta do Brasil Sem Miséria é promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de extrema pobreza” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 80). Articulado

com o PPA, o Plano Brasil sem Miséria possui metas transversais dos programas daquele plano.

E continua:

Esses programas contêm metas específicas do Brasil Sem Miséria, como a universalização do acesso à água para consumo humano no semiárido, a inclusão de 800 mil famílias da extrema pobreza no Bolsa Família, a ampliação do número de participantes do Programa de Aquisição de Alimentos para 450 mil e a identificação de pessoas em extrema pobreza pela busca ativa (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 80).

Na dimensão tática, a política pública de cisternas é destacada na seção de Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo o documento, as cisternas “têm-se mostrado bastante eficazes para a convivência com a seca na região” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, 141). O documento ainda assevera que, entre outras ações para aprofundar as ações de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano Brasil Sem Miséria ampliará “o acesso à água para o consumo e a produção com a construção de novas cisternas e de sistemas simplificados e de irrigação para pequenas propriedades e recuperação de poços artesianos” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2011, p. 141).

O PPA 2016-2019 é também elaborado pelo governo Dilma Roussef, tendo sido aprovado pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. O mesmo *Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional* organiza as ações de cisternas de polietileno e de placa, estando essas ações conectadas ao programa para ambos os tipos de cisternas dos dois ministérios por meio do *Objetivo 0614 – Contribuir para ampliar o acesso à água para consumo humano para a população pobre no meio rural*. As ações orçamentárias que financiam o Programa são a *12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água*, no caso do Ministério da Integração Nacional (MI) e a *8948 - Apoio a Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural*, para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O cenário político e socioeconômico já é outro. Dilma Roussef está enfrentando adversidades políticas e orçamentário-financeiras e um processo de *impeachment* está em andamento. Sob o ponto de vista da política pública, as cisternas alcançaram a meta pactuada junto à Sociedade Civil. Por outro lado, instrumentos como o CADÚnico são aperfeiçoados e já está claro por esse instrumento que o número de um milhão de cisternas está aquém do necessário para universalizar o acesso à água para populações pobres do Semiárido. Mas por outro lado, o orçamento no nível de outrora não é uma realidade

palpável, o que impede o retorno da dotação orçamentária e execução do programa cisternas como nos anos anteriores⁸⁹.

Talvez por esse contexto complexo, as cisternas e ações de acesso à água para os mais pobres não tenham sido inseridos na dimensão estratégica, aparecendo timidamente nas ações táticas. A seca mal aparece, o que denota que não estaria mais na agenda central do governo. Não existe qualquer referência ao paradigma da convivência com a seca. A importância e menção ao Semiárido também diminuem bastante.

O PPA 2020-2023 é elaborado pelo governo Bolsonaro e instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Nele as cisternas nem sequer são citadas como programa ou política pública governamental. Na dimensão estratégica a Seca não aparece, o que revela a provável saída da questão da agenda governamental. A água aparece pontual e timidamente no documento, relacionada algumas vezes ao acesso à água e alimentos saudáveis, sem qualquer detalhamento das informações.

5.3 OBSERVAÇÕES FINAIS SOBRE AS PRIORIDADES E PREFERÊNCIAS DE CADA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O objetivo deste capítulo foi fazer uma análise sobre o grau de prioridade dado pelos diferentes governos dentro do recorte temporal dessa pesquisa ao programa cisternas, focando tanto a política das cisternas de placa desenvolvida pelo MDS, quanto pela política de cisternas de polietileno desenvolvida pelo MI. A partir das Mensagens Presidenciais, dos dados sobre meta, execução orçamentária e execução física das políticas de cisternas ao longo dos três governos, utilizando-se uma estratégia de triangulação de dados com os documentos e registros obtidos na pesquisa documental e nas entrevistas com gestores, foi possível perceber que havia uma forte priorização das políticas de cisternas no sentido de buscar ganhar escala para alcançar a meta dentro do primeiro mandato de Dilma Roussef que naquele momento acreditava-se ser o necessário para universalizar o acesso à água potável para consumo de populações pobres do Semiárido.

⁸⁹ O entrevistado 4 afirma sobre a meta para universalização do acesso à água para populações pobres do Semiárido que existe “até hoje, uma meta grande ainda a ser cumprida. Mas, à época, quando isso foi desenhado, tinha-se um pouco essa expectativa de que seria quase uma universalização no Semiárido, com base nos dados do (Programa) Bolsa Família e Cadastro Único da época. O entrevistado 21, por sua vez diz que “E eu vejo que após alcançar a meta, é difícil fazer uma avaliação pelo seguinte: a gente entra em 2015 já dentro de um contexto de crise fiscal. Então, é difícil apontar que a ausência ou o declínio dos recursos alocados ao programa tenha se dado somente em função do alcance da meta. Porque para a gente já estava claro que aquela demanda que estava mapeada lá em 2011 de 750 mil, ao longo do tempo a gente foi ver que não era suficiente para universalizar. Como não é até hoje. A gente tem uma demanda grande ainda na região. Então alcançou-se a meta, mas não se alcançou a universalização efetiva”.

A priorização, contudo, não parece traduzir uma preferência da Presidência da República por uma política pública ancorada nos princípios da Convivência do Semiárido, como a política de cisternas de placa parece se enraizar. O incentivo a outras tecnologias e o espaço dado para a política de cisternas de polietileno do MI levam a crer que houve uma pausa estratégica daquele governo na preferência por políticas orientadas pela convivência com o Semiárido, algo inédito dentro dos anos de governos petistas na esfera federal que desde 2003 produziam a política pública das cisternas de placas. Essa pausa seria justificada para o alcance da meta de construir e entregar 750.000 cisternas em quatro anos, o que poderíamos dizer que seria um feito após oito anos do governo anterior ter implementado menos da metade das cisternas pretendidas.

Os governos posteriores, de Michel Temer e Jair Bolsonaro, parecem ter se afastado da priorização da política pública de cisternas gradualmente. Talvez possamos dizer que a Presidência Temer cumpriu um papel de transição ao sistematicamente diminuir as dotações orçamentárias para a política pública – em que pese tenha buscado mitigar esses efeitos por meio da busca de outras fontes de recursos para as cisternas e facilitado o uso dos disputados recursos provenientes de Leis de repatriação àquela época para financiar a política pública. A Presidência Bolsonaro parece tentar praticamente aniquilar a política pública ao conduzi-la de forma a produzir seus piores orçamentos e desempenho da série histórica, erradicando não apenas a política pública dos discursos e documentos oficiais, mas a própria questão da Seca que parece ter saído definitivamente da agenda principal do governo.

No próximo capítulo tratamos de responder às três hipóteses dessa pesquisa desenvolvidas a partir da questão central da pesquisa por meio de análise de conteúdo das 25 entrevistas empreendidas junto a gestores das políticas públicas. Esse processo deve jogar luz para outras questões e possivelmente trazer mais elementos que podem enriquecer as perspectivas sobre cada Presidência da República, desvelar as estratégias por detrás dos ministros e sistematizar os impactos e mudanças sobre as políticas públicas em estudo.

CAPÍTULO 6 – RESPONDENDO ÀS HIPÓTESES DE PESQUISA E SISTEMATIZANDO RESULTADOS

O objetivo deste capítulo é responder às hipóteses formuladas na pesquisa a partir da questão central do trabalho por meio das entrevistas semiestruturadas empreendidas junto a 25 gestores das políticas de cisternas de placa do MDS, de cisternas de placas do MI e de gestores que atuaram na Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESEP/MDS) acompanhando e monitorando as políticas públicas do Plano Brasil sem Miséria (BSM).

Inicialmente retratamos os ministros observados nas pesquisas e aplicamos o Índice de Partidarização Ministerial (IPM), de Borges e Coêlho (2015) para definir como cada um deles será categorizado, pensando em dois tipos ideais, quais sejam: ministro parlamentar ou político e ministro técnico. Categorizados os ministros, faremos uso da base de dados primária gerada a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com gestores das políticas públicas. A partir de um *codebook* criado e, posteriormente, validado por pares e pelo orientador, empreendemos uma análise de conteúdo das entrevistas.

Dessa forma, pretendemos chegar aos resultados de como o perfil dos ministros e suas estratégias influenciaram a burocracia e as duas políticas, observando como elas se desenvolveram e foram impactadas ao longo do tempo, identificando processos e momentos que transformaram as políticas ao longo do tempo até os dias de hoje.

6.1.OS MINISTROS DA PESQUISA

Tal como apresentamos no capítulos de Metodologia e Seleção de Casos, a pesquisa compreende a observação das políticas públicas de cisternas de placa, do Ministério do Desenvolvimento Social, e de polietileno, do Ministério da Integração Nacional, tendo corte temporal de 2011 a 2020, que compreende o primeiro mandato da Presidência Dilma Rousseff; o pouco mais de um ano e quatro meses do segundo mandato de Dilma Rousseff; o pouco mais de dois anos e meio ocupado pela Presidência de Michel Temer; e metade do mandato de Jair Bolsonaro. Nesse período, os seguintes ministros foram nomeados conforme tabela abaixo:

Quadro 5 - Ministros por ordem cronológica de mandato, por ministério e partido

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁹⁰		
Nome	Período	Filiação Partidária
Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello	01 de janeiro de 2011 a 12 de maio de 2016	PT
Osmar Gasparini Terra	12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018	PMDB
Alberto Beltrame	10 de abril de 2018 a 31 de dezembro de 2018	PMDB
Osmar Gasparini Terra	01 de janeiro de 2019 a 14 de fevereiro de 2020	PMDB
Onyx Lorenzoni	14 de fevereiro de 2020 a 12 de fevereiro de 2021	DEM
Ministério da Integração Nacional		
Nome	Período	Filiação Partidária
Fernando Bezerra Coelho	01 de janeiro de 2011 a 01 de outubro de 2013	PSB
Francisco Teixeira	01 de outubro de 2013 a 01 de janeiro de 2015	Sem Partido
Gilberto Occhi	01 de janeiro de 2015 a 13 de abril de 2016	PP
Josélio de Andrade Moura	14 de abril de 2016 a 12 de maio de 2016	Sem Partido
Helder Barbalho	12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018	MDB
Pádua Andrade	10 de abril de 2018 a 1 de janeiro de 2019	Sem Partido
Gustavo Canuto	01 de janeiro de 2019 a 11 de fevereiro de 2020	Sem Partido
Rogério Marinho	11 de fevereiro de 2020 a 30 de março de 2022	PSDB até junho de 2020; Sem Partido até novembro de 2021 quando se filia juntamente com Jair Bolsonaro e Flávio Bolsonaro. https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministro-do-desenvolvimento-regional-se-filia-ao-pl-nesta-terca-feira-30/

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2021.

⁹⁰ A partir de janeiro de 2019, com a reestruturação administrativa promovida pelo novo governo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi fundido a outras pastas e passou a ser chamado de Ministério da Cidadania.

Percebemos que muitos ministros passaram pouco tempo no cargo, devido a apenas substituírem os ministros que se candidatavam – saíam do cargo para cumprir as vedações legais referentes ao período eleitoral – ou mesmo por causa do processo de *impeachment* ocorrido em 2016. Metodologicamente, tomamos a decisão de considerar apenas os ministros titulares ou que permaneceram pelo menos um ano no cargo. Dessa forma, consideramos apenas os seguintes ministros na presente pesquisa:

Quadro 6 – Ministros por ordem cronológica de mandato, por ministério e partido considerados metodologicamente na presente pesquisa

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
Nome	Período	Filiação Partidária
Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello	01 de janeiro de 2011 a 12 de maio de 2016	PT
Osmar Gasparini Terra	12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018	PMDB
Osmar Gasparini Terra	01 de janeiro de 2019 a 14 de fevereiro de 2020	PMDB
Onyx Lorenzoni	14 de fevereiro de 2020 a 12 de fevereiro de 2021	DEM
Ministério da Integração Nacional		
Nome	Período	Filiação Partidária
Fernando Bezerra Coelho	01 de janeiro de 2011 a 01 de outubro de 2013	PSB
Francisco Teixeira	01 de outubro de 2013 a 01 de janeiro de 2015	Sem Partido
Gilberto Occhi	01 de janeiro de 2015 a 13 de abril de 2016	PP
Helder Barbalho	12 de maio de 2016 a 10 de abril de 2018	MDB
Gustavo Canuto	01 de janeiro de 2019 a 11 de fevereiro de 2020	Sem Partido
Rogério Marinho	11 de fevereiro de 2020 a 30 de março de 2022	PSDB até junho de 2020; Sem Partido até novembro de 2021 quando se filia juntamente com Jair Bolsonaro e Flávio Bolsonaro. https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministro-do-desenvolvimento-regional-se-filia-ao-pl-nesta-terca-feira-30/

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, 2021.

6.1.1. Operacionalização das Categorias ministros

A partir das três hipóteses desenvolvidas para o trabalho, tornamos as categorias “ministro técnico” e “ministro parlamentar” operacionalizáveis. Para determinar se cada ministro possui estas características ou não, utilizamos a o Índice de Partidarização Ministerial (IPM), elaborado por Borges e Coêlho (2015). O índice é formado a partir de seis questões que pontuam a depender da resposta. Seu somatório permite uma variação de zero a oito, com valores mais próximos de zero indicando nomeações de caráter técnico, mais ligadas à trajetória acadêmica e à experiência profissional, além de ligações com a burocracia estatal; ao passo que quanto mais próxima de oito, a pontuação indica nomeações mais ligadas à trajetória político-partidária do ministro, cuja real intenção reside em formação de maioria no Congresso e apoio eleitoral. No Apêndice 3 apresentamos a descrição detalhada do índice. Com essa definição, se desenvolveram características para operacionalização desdobradas de elementos centrais de cada uma das hipóteses.

Classificamos os ministros observados nesse estudo como mais técnicos ou mais políticos conforme o Índice de Partidarização Ministerial desenvolvido por Borges e Coêlho (2015). O índice é calculado por meio da soma das respostas a um conjunto de seis questões, em que a cada resposta é atribuída uma pontuação. Ao final o somatório pode variar zero a oito. As respostas às perguntas foram buscadas pela internet, sendo públicas e com razoável facilidade para serem obtidas. Segundo os autores, valores mais próximos de 8 indicam perfis de ministros mais políticos, geralmente indivíduos com vinculação a partidos e envolvidos com a arena eleitoral, como parlamentares. Valores mais próximos a zero indicam um perfil de ministro mais técnico, como indivíduos pertencente a carreiras inseridas na burocracia pública e/ou vinculados a instituições acadêmicas.

Vale destacar que os autores sugerem que valores intermediários (entre 3 e 5) indicariam padrão de nomeações híbrido, o que poderia ser denominado de ministros técnico-políticos (Borges; Coêlho, 2015). Contudo, no presente trabalho, para fins metodológicos visando responder às hipóteses desenvolvidas a partir da questão central, adotamos como critério que ministros que sejam ranqueados com até 4 pontos sejam enquadrados como ministros técnicos; e aqueles ministros que tenha pontuação de cinco a oito pontos, sejam considerados ministros políticos. O quadro abaixo apresenta como ficou a pontuação para cada ministro e como ele ficou categorizado:

Quadro 7 – Categorização de ministros segundo Índice de Partidarização Ministerial de Borges e Coêlho (2015)

Presidência	Ministério	Ministros(as)	Pontuação	Perfil do Ministro
Dilma	MDS	Tereza Campello	3	ministro técnico
Temer		Osmar Gasparini Terra	6	ministro político
Bolsonaro		Osmar Gasparini Terra	6	ministro político
Bolsonaro		Onyx Lorenzoni	8	ministro político
Dilma	MI	Fernando Bezerra Coelho	7	ministro político
Dilma		Francisco Teixeira	1	ministro técnico
Dilma		Gilberto Occhi	4	ministro técnico
Temer		Helder Barbalho	7	ministro político
Bolsonaro		Gustavo Canuto	1	ministro técnico
Bolsonaro		Rogério Marinho	7	ministro político

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base em Borges e Coêlho (2015), 2024.

6.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO SEGUNDO *CODEBOOK*

A partir desse momento, passamos a explorar os achados da pesquisa a partir da análise de conteúdo seguindo os códigos criados no *Codebook* já apresentados no capítulo de Metodologia e Seleção de Casos. Reforçamos que os códigos foram criados a partir de cada uma das hipóteses: *H1: Ministros de perfil técnico alinhados ao presidente terão maior probabilidade de adotar uma estratégia de recrutamento de burocratas experientes e qualificados e de obter melhores desempenhos nas políticas públicas; diversamente, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, esses ministros se afastarão de uma estratégia de nomeações meritocrática e terão pior desempenho nas políticas públicas, que se aplicará apenas para aqueles ministros que foram categorizados aqui como ministros técnicos, ou seja, com Índice de Partidarização Ministerial de 0 a 4; H2: Ministros de perfil político têm maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, tendência que será maior à medida da distância entre as preferências do ministro e seu partido das do presidente por outro lado, tais ministro, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para a implementação efetiva da política pública, que se aplicará àqueles ministros políticos, ou seja, que tiveram nota 5 a 8, segundo o Índice de Partidarização Ministerial; e finalmente a H3: Quanto mais prioritária for a política pública para a Presidência da República, tanto maior a chance de o centro presidencial criar e colocar em operação mecanismos de monitoramento de ministros políticos ideologicamente distantes, buscando reduzir perdas de delegação, que se aplica às duas categorias de ministros.*

Organizamos nesse capítulo os resultados da pesquisa observando padrões no comportamento e nas ações dos ministros sobre a burocracia e políticas públicas para responder às hipóteses desenvolvidas no presente trabalho.

6.2.1. Ministros de perfil técnico: testando a hipótese de ministros técnicos responsáveis por políticas públicas prioritárias

Como vimos nos capítulos anteriores, antes de 2011, a política pública de cisternas de placa não indicava ser uma política pública prioritária de governo, mesmo quando observamos seu processo contínuo de institucionalização (Andrade, 2020). A partir do mandato de Dilma Roussef, a Presidência da República elegeu um conjunto de políticas sociais como sua prioridade e as sistematizou em um plano lógico, com metas definidas e claras. Naquele momento havia um diagnóstico daquele governo de que em que pese o Brasil tenha experimentado uma sequência de anos com crescimentos positivos da economia medidos pelo Produto Interno Bruto (PIB), havia ainda contingentes populacionais que permaneciam em situação de pobreza e pobreza extrema. O governo partia da convicção de “construir políticas para alcançar os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados pelo Estado e mais excluídos pela sociedade” (Campello; Mello, 2014, p. 34).

Nesse sentido, a construção do Plano consubstanciava uma promessa de campanha por parte da candidatura de Dilma Roussef que introduziu em seus discursos a erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos. Com o nome de *Compromisso para a Superação da Extrema Pobreza*, o que se tornaria o Plano Brasil sem Miséria já era discutido em 06 de janeiro de 2011, com ministros de pastas consideradas essenciais convocados para a sua formulação visando cumprir o compromisso ao longo do mandato (Campello; Mello, 2014).

Dentro do Plano, no eixo de inclusão produtiva, havia o programa de cisternas de placa do MDS. A cisterna de 16 mil litros fazia parte de uma estratégia denominada *Rota de Inclusão Produtiva Rural* que envolvia ações de infraestrutura para acesso à água e à luz, programas de apoio à produção como Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Programa Fomento, bem como programas de acesso ao mercado e de criação de canais de comercialização, como os programas de compras públicas governamentais, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A ideia da estratégia era, para além do aumento da produção e melhoria da renda familiar, promover a Segurança Alimentar e o acesso à água para as famílias pobres do Semiárido.

A política já era implementada no governo anterior e fora idealizada pela Sociedade Civil, especialmente pela Rede ASA (Articulação Semiárido Brasileiro), uma rede constituída por mais de três mil organizações da sociedade civil dentre sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONG's, Oscips etc. e que historicamente defende, propaga e põe em prática, inclusive através de políticas públicas, o projeto político da convivência com o Semiárido⁹¹.

Contudo, como já abordado nos capítulos anteriores, aparentemente a preferência por uma política ancorada na lógica da Convivência com o Semiárido tomou menor importância quando considerada a busca por alcançar uma meta bastante ousada, se observado o histórico de execução do programa no governo Lula: o plano estabelecia como meta um total de 750 mil cisternas implementadas no mandato, ou seja, em quatro anos. Sendo que isso representava mais que dobrar toda a quantidade de cisternas construídas nos mandatos de Lula na metade do tempo em que as cisternas foram construídas no governo Lula. A meta definida assustava mesmo os gestores responsáveis na ocasião pela execução do programa. O entrevistado 20 menciona a reação e o que compartilhou sobre o que pensava daquela meta: “eu lembro que (quando foi definida) a meta de um milhão, eu disse: gente, não tem como, a equipe está reduzida”.

Dessa forma, ao dar aval ao MI para buscar uma tecnologia diferente e, posteriormente, habilitar a entrada no Plano de uma política de cisternas baseada em outra tecnologia que não observava o paradigma de Convivência com o Semiárido, a Presidência da República passava a privilegiar a busca por meta ao invés daquela preferência de política pública. Sobre isso, o entrevistado 17 discorre que:

(...) a ideia realmente foi essa: poder acelerar. E, me parece, é uma impressão minha, que a diretriz veio realmente da Presidência. A gente já tem um norte do que fazer, de quais são os programas. Mas agora a gente pode acelerar, a gente pode produzir mais, vamos ter metas mais ambiciosas. E aí é que houve esses redirecionamentos na forma de execução. O objetivo continua o mesmo de levar água para todos. Mas a forma de execução mudou bastante. O direcionamento de recursos. Porque a cisterna de plástico era mais cara. Por incrível que pareça, ela acabou sendo até mais cara do que a cisterna de placas. Então são redirecionamentos e isso quando eu entrei já estava meio que dado. Meio, não, já estava dado. Nosso problema já estava estabelecido, já havia o Comitê Gestor do Programa Água para Todos. E a gente só entrou com metas. E aí as nossas metas já não eram tão ambiciosas porque faziam parte de um programa como um todo. E o Ministério da Integração (Nacional) (MI) assumiu um papel muito maior na execução.

⁹¹ Disponível em <https://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>.

Quando observamos os ministros de perfil mais técnico, percebemos um padrão de adoção, por parte desse perfil de ministro, de uma estratégia de nomeações meritocráticas que visa recrutar burocratas profissionais qualificados e perseguir metas, o que leva a um melhor desempenho nas políticas públicas.

Explorando um pouco mais a relação entre a presidente Dilma Roussef e a ministra Tereza Campello, o entrevistado 1 fala de sua percepção sobre sua proximidade com Dilma e perfil de coordenação e busca por metas. Para o entrevistado, elas eram próximas e foi delegada à ministra uma tarefa clara e com metas ambiciosas. O entrevistado 1 ainda menciona a preocupação de Dilma Roussef com as metas e certa falta de conhecimento sobre o programa de cisternas de placas. Para o entrevistado 1, Dilma queria erradicar a fome e entendia que para isso teria que cumprir as metas do Plano Brasil sem Miséria, inclusive aquelas relativas ao programa cisternas. Daí, ela teria dado a tarefa clara para a ministra Tereza Campello de desejo de construção de um Plano (Brasil sem Miséria) para erradicar a Fome de maneira rápida, de forma que metas fossem estabelecidas, monitoradas e cumpridas, segundo a interpretação do entrevistado. Ele ainda percebia quanto à relação da ministra com a presidente:

Mas a ministra (Tereza Campello) eu tenho a impressão de que... Primeiro, assim, eu acho que elas estudaram todas numa mesma escola. Dilma, Míriam, Tereza. Então, assim, não tem projeto piloto, as metas têm que ser nacionais e massivas. Então ela chegou muito com esse espírito, eu diria especialmente.

De toda forma, a ministra Tereza Campello, que estava mandata pela Presidência da República, parecia obstinada na busca pela meta. Aliás, sua escolha para ocupar a função parecia bastante racional: elas se conheciam de outras atividades pretéritas que envolviam governos petistas. À época da Presidência Lula, elas interagiam na Presidência da República, atuando no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), cumprindo o papel de acompanhar e monitorar políticas para garantia de sua execução. Algumas práticas no acompanhamento e monitoramento do Plano Brasil sem Miséria pareciam inovações ocorridas no PAC, como por exemplo as salas de situações, onde problemas de execução eram debatidos entre os representantes dos órgãos responsáveis.

O histórico da ministra Tereza Campello também ajudava. Em que pese ser filiada a um partido, no caso o Partido dos Trabalhadores, era reconhecida pela sua capacidade de formulação e execução de políticas públicas em trabalhos pretéritos em prefeituras e governos estaduais. Os entrevistados mais próximos do partido e que tinham alguma relação profissional com ela, sempre enalteciam essas características. O entrevistado 2 diz:

Até hoje a gente está usufruindo do legado dela. Então a (ministra) Miriam Belchior, a própria (ministra) Tereza (Campello). Tinha mulheres superpoderosas, muito focadas na gestão resultado, planilha, integração, visão intersetorial... Então eu tive o privilégio de estar nesse ambiente (...)

A percepção sobre a busca pelas metas do governo, especialmente, pela ministra do MDS aparece de forma unânime nas entrevistas. Há inclusive relatos de que era o ponto que convergia entre ela e Dilma Rousseff; ou mesmo dessa visão fazer parte de uma espécie de escola seguida por elas e outras integrantes do governo. Abaixo sistematizamos trecho do entrevistado 10 nesse sentido:

(...) uma coisa bem objetiva que tem a ver com o perfil da ministra e da presidenta que sempre trabalhou com a ministra então da época como uma parceira num determinado modelo de gestão e de implementação dessa gestão. Que é uma gestão por resultados, uma gestão orientada politicamente, mas bem focada em resultados. Essa é um pouco assim como eu percebo a característica da orientação da presidenta para a ministra; e da ministra para os seus subordinados na hierarquia. Então, a questão das cisternas tinha uma questão objetiva: a presidenta precisava entregar um milhão de cisternas.

A perseguição de metas é notória na gestão da ministra Tereza Campello, reforçando sua busca por coerência e desempenho das políticas públicas, o que se coaduna à primeira hipótese do presente trabalho. Mas por outro lado, percebia-se uma crítica generalizada da maneira como as metas eram cobradas. Desde uma importância desmedida às metas que desconsideraria outros aspectos essenciais à política pública, até a intensidade e maneira como as coisas eram feitas. Abaixo sistematizamos algumas passagens nesse sentido.

Entrevistado 04

Nós (SESAN) éramos a ponta ou a atividade finalística coordenada pela SESEP (Secretaria Extraordinária de Superação da extrema Pobreza), que era quem coordenava o plano. E era quem prestava contas para a ministro e tudo mais. Mas era aí bafo na nossa nuca cotidianamente. A ASA (Articulação do Semiárido) não vai dar conta... Tanto é que a ASA (Articulação do Semiárido) fez uma manifestação queimou o boneco da ministra

Entrevistado 15

E eu disse para você no começo que foi um estresse porque isso era uma coisa, era um fator de atrito muito grande entre a ministra e a SESAN (Secretário Nacional Segurança Alimentar e Nutricional). Uma cobrança muito forte em cima disso que no meu ponto de vista era contraproducente, era uma coisa que... (...). Mas chega num ponto de tensão tão grande que as coisas acabam acontecendo. Isso na minha percepção, Sávio, era uma coisa que vinha... Do que eu até brincava da escola da (ministra) da Tereza (Campello) e da Dilma. Eram muito duras na cobrança. E isso vinha acho que de cima abaixo: vinha da presidenta, vinha da ministra, vinha da secretaria que tomava conta do (Plano) Brasil Sem Miséria (BSM). Essa cobrança era muito dura. Então, era uma cobrança que por um lado, como é que eu vou dizer, natural de ocorrer porque a gente estabeleceu uma meta de universalizar as cisternas no

Semiárido nesse período de quatro anos. Construir as tais 750 mil cisternas que foram estimadas. E a parte do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) era uma parte significativa. Não lembro se 350 ou 400 mil cisternas. Aí os números, eu não me recordo exatamente, a gente pode até pegar depois. Mas aí a cobrança era dura. Mas aí eu acho que junta com uma outra coisa que também diz respeito ao perfil das pessoas. As cobranças eram duras também no mal sentido: muito pesadas, muito duras, muitas geravam conflitos que no meu entendimento desnecessários. Um pouco de clima de terror.

Dessa forma, a nomeação da ministra Tereza Campello na pasta parece convergir com parte da literatura de ciência política sobre o tema. Ao nomeá-la, a presidente Dilma tende a não centralizar a burocracia pública sobre as políticas prioritárias do Plano Brasil sem Miséria, já que se trata de uma ministra sem aparentes conflitos de preferência com ela. À ministra Tereza Campello é delegada a tarefa de construir e coordenar o Plano Brasil sem Miséria de maneira muito próxima à Presidência da República. O MDS era um típico ministério de redistribuição, que controla políticas sociais que chegam localmente a territórios, é importante para a formulação de políticas e para a alocação de gastos, geralmente criando clivagens ideológicas entre os partidos. Nesse caso, como uma pasta que encerra políticas em sua maioria prioritárias para o governo, a presidente nomeia uma pessoa ligada ao partido do presidente, que cumpre o papel de alinhar e monitorar políticas públicas (Batista; Lopez, 2021; Vieira, 2017).

A ministra Tereza Campello parece ter utilizado uma forma de politização da burocracia baseada em cargos distribuídos para burocratas profissionais e alguns poucos filiados do partido da presidente. Contudo, os filiados em sua maioria não parecem ter sido nomeados por sua filiação na maioria das vezes. A presidente Dilma parece ter optado por profissionalizar a burocracia do MDS, tal como Batista e Lopez (2021) explicitam em seus achados sobre ministérios de redistribuição e profissionalização da burocracia por presidentes. Assim, essas áreas eram blindadas da disputa político-partidária. É importante ressaltar que as entrevistas registram, incluído aí a área de cisternas, uma participação de burocratas profissionais formada por carreiras como Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs) e Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPSs), sendo significativa parte dos entrevistados daquela primeira carreira. Isso reforça a hipótese sobre adoção de uma estratégia de busca de burocratas profissionais capacitados visando busca de desempenho nas políticas públicas.

Vale destacar nesse ponto uma crítica sobre parte da literatura brasileira no que concerne aos padrões de nomeação e a relação entre distribuição de cargos e presidencialismo de coalizão. Uma parte considerável da literatura brasileira lida com o tema de forma dicotômica ao elencar dois fatores com o objetivo de verificar a influência dos partidos políticos no

processo de nomeações: a vinculação formal de integrantes a carreiras públicas acessadas via concurso público e a filiação partidária. Esse raciocínio desagua em uma clivagem entre nomeados indicados políticos e pouco competentes envolvidos em patronagem e, por outro lado, carreiras burocráticas orientadas por mérito (Albrecht, 2022; Albrecht, 2021; Lima, 2020).

O que pôde se observar nesse trabalho na gestão da ministra Tereza Campello foi um retrato menos preto e branco e mais cinza. Observamos nesse período indivíduos engajados e trabalhando orientado por mérito, mesmo filiados – e, aparentemente, pouco engajados na vida do partido. E ao mesmo tempo observamos uma burocracia com acúmulo de conhecimento e experiência devido à estabilidade, mas longe do ideal weberiano de burocrata neutro, tendo visões e interesses próprios, delineando estratégias, além de coexistir com políticos, o que poderia permitir um arranjo com *accountability* e possibilitar a facilitação do processamento de demandas vindas da sociedade a partir da implementação de políticas públicas. (Batista; Lopez, 2021; Lopes; Vieira, 2020; Dahlstrom; Lapuente, 2017; Geddes, 1996).

Com relação ao MDS, é importante destacar que quando de sua criação havia a perspectiva de um Ministério que colocaria de pé a Estratégia do Fome Zero com todo o conjunto de programas, com destaque para o Bolsa Família. O ministério de certa forma foi blindado e ali foram alocados servidores públicos, sendo boa parte da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Ou seja, o ministério já tinha esse histórico quando foi forjado. E essa perspectiva parece ter se reforçado no governo Dilma com a criação do Plano Brasil sem Miséria, bem como com a criação e alocação de servidores públicos da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS).

Francisco Teixeira também é um ministro com perfil predominantemente técnico⁹². Ele é nomeado na esteira da saída do PSB do governo, que envolvia acordos pré-eleitorais entre o partido e o PT, especialmente na questão da escolha do vice-presidente para as eleições de 2014 ser do PSB ou do PMDB. Eduardo Campos, presidente e principal articulador do partido, era o interlocutor nessa disputa. A nomeação de Francisco Teixeira parece ter sido uma decisão pessoal da presidente Dilma Roussef no sentido de nomear um perfil técnico. Ele não é filiado a qualquer partido e ocupava naquele momento a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, tendo bom trânsito no Palácio devido a sua atuação no PAC. Ele também tinha bom relacionamento

⁹² Mestre em Recursos Hídricos, era a principal figura técnica envolvida na icônica obra da Transposição do São Francisco. Ficou na interinidade durante todo o tempo que foi ministro (desde outubro de 2013 até a entrega da pasta para o novo titular no segundo mandato do governo Dilma, em primeiro de janeiro de 2015). Segundo os entrevistados, era muito ligado a Miriam Belchior, que cuidava do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e naquele momento o assumia no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

com Cid Gomes, governador do Ceará à época, que tinha grande interesse nas obras da transposição que beneficiavam muito seu estado⁹³. O entrevistado 13 resumiu em dois trechos da entrevista seu perfil e suas relações da seguinte forma:

E esse secretário executivo também tem até hoje essa vinculação com o PSB (Partido Socialista Brasileiro). Eles ficaram dois anos e meio, mais ou menos, no poder lá. E saíram no processo eleitoral que Eduardo Campos foi candidato. E o secretário executivo... Assumiu um ministro que era na época secretário de infraestrutura hídrica que tinha uma ligação com a família Gomes, no Ceará. Um técnico da Companhia de Água e Saneamento do Ceará. Ele é um engenheiro lá. Ele tinha vindo para ser o secretário de infraestrutura, nessa parte da coalizão. PSB (Partido Socialista Brasileiro) Ceará. Os irmãos Gomes eram parte do PSB (Partido Socialista Brasileiro) e quando o PSB (Partido Socialista Brasileiro) saiu do governo, eles mudaram para um outro partido que eu acho que foi o PROS e ficou esse secretário, que era o secretário de infraestrutura, o Francisco Teixeira, se tornou ministro.

(...)

Porque ele tinha um perfil mais técnico. Então ele não tinha esse enfrentamento que, às vezes, outros ministros tinham. Então, ficava um pouco vulnerável ali a essa forma mais agressiva de monitoramento do Ministério do Planejamento (MP), vamos dizer, assim, de monitoramento do Ministério do planejamento. Então ele tinha outras estratégias para tentar minimizar um pouco esses impactos lá internamente. E tinha uma demanda mais vinculada ao Ceará ao Cid (Gomes), o governador na época. Era assim o perfil dele, era mais responder às demandas políticas do que ter um interesse político próprio dele. Ele estava muito mais nessa resposta aos interesses do PROS, principalmente. E do Ceará que era de onde ele vinha lá dessa... Oriundo da família Gomes.

Francisco Teixeira era um técnico e, por isso, obedecia às diretrizes emanadas pela Presidência da República fielmente. É majoritário o relato entre os entrevistados que retrata um ministro que preservou equipes e buscava perseguir metas, especialmente aquelas relacionadas aos dois programas prioritários para o núcleo do governo, quais sejam: obras de transposição do São Francisco e a política pública de cisternas de polietileno que fazia parte do Programa Água para Todos, dentro do Plano Brasil sem Miséria. A esse respeito, o entrevistado 13 pontuou que:

Tinha o perfil mais técnico. Mas ele teve o mérito de manter o modelo de monitoramento do ministro anterior. Nós tínhamos construído uma sala de situação, com teleconferência, uma coisa de primeiro mundo, elaborada no ministério. Tínhamos contratado um sistema para transformar as fichinhas em eletrônica. Ele manteve esse modelo de acompanhar em 45 dias, e prestar contas para o (Programa de Aceleração do Crescimento) PAC nessa época. Aí só registrando algumas coisas que acontecem na República e que eu acompanhei de perto. É que o Ministério do... PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), as cisternas faziam parte do PAC (Programa de Aceleração

⁹³ O governador rompeu com o PSB com a decisão do partido de sair do governo e entrou, junto com o irmão Ciro Gomes, no recém-criado PROS.

do Crescimento), não era bem PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Mas o sistema de acompanhamento do (Programa) Água para Todos era semelhante ao do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). E o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) passou para o Ministério do Planejamento, a coordenação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) passou da Casa Civil para o Ministério do Planejamento. E a ministra Miriam Belchior resolveu fazer um acompanhamento muito de perto lá no Ministério da Integração Nacional (MI). E muitas vezes ela ia fazer as reuniões do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) lá e cobrar secretários, cobrar diretores. E, assim, uma coisa que eu posso registrar é que isso gerava um grande desconforto no ministro.

Os registros na pesquisa são unânimes de que a equipe do ministério era técnica e os critérios eram mantidos. Com a nomeação do novo ministro, a mesma equipe foi mantida. Os entrevistados desse período ocupavam os postos principais e todos eram servidores públicos, com uma maioria da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). A secretária nacional, inclusive, que era Diretora até então, é servidora dessa carreira sendo promovida na gestão de Francisco Teixeira. Sobre o corpo capacitado tecnicamente, o entrevistado 06 discorre:

Porque em princípio foi mantido toda a equipe. O próprio ministro interino era da equipe, era Secretário. O Francisco Teixeira manteve-se. Manteve o programa. Inclusive a pessoa que assumiu no meu lugar era a minha secretária de políticas, era quem... Então não houve especialmente no Programa Água para Todos nenhuma quebra de continuidade.

A equipe se manteve e continuou da mesma forma. Eu acho que não, não... E também para ser preciso aí, isso não muda do ponto de vista do programa Água para Todos. Eu acho que não houve nenhuma alteração nesse sentido, o fato de ter mudado o ministro, de ter mudado a orientação.

Na mesma linha, o entrevistado 07 trata da manutenção de toda a equipe e da continuidade dos trabalhos com o ministro.

A gente... Não ele procurou manter a equipe que estava. Então, assim, eu naturalmente(...). O secretário-executivo foi mantido. Acho que era o Irani à época... Era o Irani, né? O secretário de segurança hídrica eu acho que era alguém da equipe dele que, ele subiu também, então ele manteve as equipes que estavam, em grosso modo. Então ele, em linhas gerais, ele manteve. (...) E a gente tocava, continuou tocando, na verdade. O que estava estabelecido de metas para a gente, a gente continua tocando, continua estabelecendo...

Sobre recrutamento e montagem de equipes o entrevistado 12 reforça a busca orientada por resultados e a ausência de interferências:

Não, a gente tinha total liberdade para montar a equipe. Não tinha essa essa coisa de “vamos acomodar aqui fulano e Cícero. Não tinha isso, não tinha.

O entrevistado 13 também trata sobre esse momento da gestão e a tentativa de evitar mudar o pessoal:

(...) a gente tentou mudar o mínimo possível... Porque já tinha um quadro técnico, inclusive vários EPPGGs (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental), a orientação era não mudar muito porque cada vez que abria um cargo para a mudança havia esse risco de vir demandas políticas. Então, a gente fazia mudanças muito cirúrgicas tal e sempre muito conversado com o ministro para evitar que viesse pressão de fora. Isso na época, no início.

Vale destacar também que Borges (2020) demonstra que durante a gestão do ministro Francisco Teixeira há uma tendência de redução dos nomeados sem vínculo e um aumento expressivo de nomeados em cargos DAS 4 a 6 servidores de carreiras como EPPGG e Analista de Infraestrutura, consubstanciando o que seria “um processo de substituição paulatina de quadros filiados a partidos e de fora do serviço público por servidores de carreiras transversais (p. 28). Sobre o padrão de nomeação de secretário executivo, há um controle burocrático verticalizado, caracterizado pelo ministro não filiado e/ou de perfil técnico ter nomeado como secretário-executivo um cargo de perfil técnico de sua escolha (Borges, 2020).

Importante registrar algo interessante relatado pela burocracia do MI e que reforça o comportamento dos ministros técnicos em um contexto de política priorizada pela Presidência da República: o ímpeto de Francisco Teixeira não era o mesmo que o do ministro anterior quando se tratava de cisternas. O ministro comungaria do pensamento de que a política de cisterna não deveria ser implementada pelo MI, que teria uma vocação mais voltada para os grandes obras e intervenções. Apesar desse pensamento, as equipes técnicas foram mantidas, e a burocracia seguia sendo cobrada no sentido de desempenho da política de cisternas de polietileno, de forma que a meta fosse alcançada em tempo certo. É digno de nota, inclusive, que foi durante sua gestão que o programa cisternas teve a maior execução orçamentária (em 2013) e a maior execução física (em 2014), tendo passado em ambos os momentos os números das cisternas de placas do MDS (ver tabelas 10 e 11 e figuras 15 e 16). Nesse sentido, seguem interessantes relatos dos entrevistados 12 e 8, respectivamente:

É, e na época quando ele assumiu, foi mais porque ele estava à frente da transposição do São Francisco. Então era o grande projeto. Ainda estava na fase intermediária de execução. Então o Francisco (Teixeira) ficou como ministro e também sob a tutela da Casa Civil, que era a (ministra) Miriam Belchior. Então, na Prática, ele continuou desempenhando as funções técnicas dele para manter a transposição em execução. E recebia as orientações diretamente da Casa Civil de como se comportar, de como tocar a política. Executivo, também muito alinhado politicamente com a Casa Civil. (...) Ele cobrava essa meta porque ao mesmo tempo ele era cobrado lá da Casa Civil de se chegar a esse 1 milhão de cisterna. E aí quando ele sai, é como se o ministério perdesse o pai. Perdeu, está órfão. A gente vai colocar aqui o (ministro Francisco) Teixeira, um excelente profissional, um excelente técnico. Tanto é que até hoje está lá no Ceará trabalhando na parte de recursos hídricos. Mas ele não tinha a força política que o (ministro) Fernando Bezerra tinha. (...) ele (o ministro Francisco Teixeira) foi cumprir tabela, ele cumpriu

a tabela, O papel dele bem até o final do governo. E acabou. Não, as cobranças continuavam a existir. Eu digo não com aquele gás que você tinha antes, entendeu? (...) quando se chegou a esse número de 750 mil aí o MDS juntou com as que já estavam prontas no passado aí chegou-se a um número de um milhão. É como se o programa tivesse atingido seu ápice. E aí simplesmente meio que desmobilizou.

E ele (ministro Francisco Teixeira) achava que o Ministério da Integração Nacional (MI) nunca deveria ter se metido de fazer cisternas. Porque eram estruturas muito pequenas para a expertise do Ministério da Integração. Então, ele não era um entusiasta. Ele manteve tudo o que estava andando, mas, digamos, que ele incentivava que o Ministério da Integração Nacional (MI) fosse se afastando das cisternas. E isso também coincidiu com aquele momento do Governo (críticas às cisternas de polietileno) que também foi um momento que procurava se afastar as cisternas de polietileno, se afastar dessa tecnologia e concentrar a execução no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Então houve um certo alinhamento por motivos diferentes nesse sentido, mas o ministério tinha muitos compromisso e contratos assumidos. Então não houve uma política de parar os contratos. Nada disso.

Também não foram detectadas nas entrevistas intervenções políticas como aquelas vindas do Congresso ou da própria coalização partidária do governo para acomodação de pessoal de forma que pessoas sem capacitação conduzissem a política pública de cisternas, tanto no MDS, quanto no MI.

O entrevistado 2 também afirma não haver interferência política na SESAN/MDS, podendo contratar pessoal a sua escolha, mas sempre fazendo consultas para a chefia:

E lá no MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) menos ainda (tinha interferência política) por causa desse empoderamento da (ministra) Tereza (Campello) da política, o Desenvolvimento Social e tal era meio que blindado. Então, lógico que como um Secretário (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que tem que ter o mínimo de... Ela é minha chefe. As principais decisões e tal tem que ir, por princípio, conversar com ela. Ela sempre colocou que a equipe é minha. Mas eu sempre fiz questão também de conversar, ouvir sugestões e tal. Mas eu montei a equipe com perfil técnico e boa parte dela foi totalmente pensada por mim, ouvindo pessoas, debaixo e de cima.

O entrevistado 04 vai no mesmo sentido de que havia liberdade na SESAN/MDS para selecionar e escolher pessoas técnicas qualificadas:

Então havia naquele momento, diferentemente de outros que a gente viveu, uma liberdade para você escolher pessoas técnicas e colocar pessoas técnicas nos cargos nos cargos de coordenação e de direção, que eram pessoas capazes também de tocar a agenda e de fazer as coisas acontecerem.

Dessa forma, os relatos sinalizam que houve liberdade dos gestores e disposição para destacar burocratas profissionais capacitados e mesmo pessoal indicado político ligado ao partido com capacitação e experiência na área técnica.

Outro ponto de análise dos casos refere-se ao planejamento da política pública de cisternas, ponto sensível da política pública já que a distribuição territorial das cisternas demandava um critério para sua implementação e que durante o governo Dilma estava cristalizada em duas variáveis: territorial, que contemplava a necessidade de água sobre o ponto de vista territorial ao definir o Semiárido como região a receber as cisternas; e uma variável socioeconômica, ao definir famílias inscritas no CADÚnico como elegíveis para acesso ao programa. Aparentemente não havia uma interferência político-partidária ou regionalista fora do padrão na definição da alocação territorial das cisternas, tanto com as cisternas de placas do MDS, quanto com as cisternas de polietileno do MI. As entrevistas apontam para ambos os ministérios acatando e seguindo as orientações e critérios do Plano Brasil sem Miséria⁹⁴.

Quando observamos os critérios para implementação das políticas públicas, os relatos gerados pelas entrevistas reforçam que o planejamento da política pública operava por critérios técnicos que eram coordenados pela Presidência da República, via Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP). O fato de o governo naquele momento conseguir conduzir sua agenda no Congresso, pautando temas, e por outro lado possuindo uma ministra técnica de fora do Nordeste – que não participava das disputas eleitorais e regionais relacionadas ao Semiárido – parece ter conseguido manter uma engrenagem que funcionava em função dos dois critérios principais: CADÚnico e Semiárido. Pedidos político-partidários e regionalistas eram pontuais e quase nunca vistos, segundo relatos tanto no MDS, quanto no MI.

A facilidade com que os projetos pareciam passar pelo Congresso e um orçamento polpudo para dar conta das metas daquele ano fazia com que os gestores evitassem parlamentares e nem sequer pensassem em emendas parlamentares. Eles não precisavam. A impressão geral nas entrevistas, inclusive, é que o perfil da burocracia naquele momento era um tanto refratário à política partidária. Vale a pena registrar o relato do entrevistado 1, que responde sobre interação com parlamentares e negociações sobre emendas parlamentares. Reforça-se a visão de que havia uma estrutura no governo centralizada para tocar essas questões:

Eu não me lembro de interagir muito com deputado. Nem pedir dinheiro (recurso de emenda orçamentária) para deputado. Nem procurar emenda parlamentar. A gente fazia muito pelo intermédio do (nome do servidor). Nem me interessava. Nem me interessava. Como não me interessava, quanto menos

⁹⁴ Nesse período não foram relatadas interferências políticas fora do padrão. Mas é importante pontuar, como já mencionado anteriormente, que eventuais negociações para contemplar demandas político-partidárias e regionalistas não pareciam ocorrer nas estruturas institucionais estudadas na esfera federal, mas algo como acordos de gabinete que seriam alinhados localmente e ajustados com os critérios técnicos para serem validados nas estruturas federais.

eu me envolvia no tema, melhor. Porque a gente não tinha problema de falta de dinheiro.

O entrevistado 02 trata da questão do Congresso sob o seu ponto de vista, especificando situações em que políticas públicas com gargalos de execução identificados e com necessidade de alteração legislativa para seu aperfeiçoamento, a exemplo da construção do novo Marco Jurídico do Programa Cisternas:

O Congresso aprovou. Tudo que a gente mandava para o Congresso, aprovava. Tinha uma base de sustentação ali... (Programa de) Fomento: vamos, nova lei. Vários programas do (Plano) Brasil sem Miséria (BSM) demandaram do Congresso inúmeras medidas e todas foram aprovadas. A gente praticamente não tinha que pagar coisa nenhuma. O problema foi aquela construção pós 2013 que aí nos gabinetes para defender os 30%. Nesses casos aí, nem precisou. A gente fazia só as notas técnicas, o governo baixava a ordem unida e a galera aprovou tudo. Não tinha nem trabalho. Exatamente, exatamente. Nem me preocupava com isso. Claro que a gente dialogava com uma outra liderança parlamentar. Mas, assim, a nossa atuação para viabilizar no parlamento não foi decisiva. Foi a do governo, por dentro do governo, Casa Civil. Porque aí vendia a ideia para a (ministra) Tereza (Campello), que botou embaixo do braço e ajudou a lapidar as propostas de marco legal. Isso foi compondo os pacotes de medidas que a gente foi adotando. Também estava nesse ambiente de seca, tem que responder e tal. Congresso também não ia dizer não vou responder. Cara, passou tudo. Do jeito que a gente... Com praticamente zero mexida. Mexeu quase nada lá no Congresso. Porque tem isso, chega lá no Congresso por meio de Medida Provisória. Porque tudo chegou por meio de Medida Provisória.

Esse ambiente parecia permitir a servidores públicos efetivos, que formavam boa parte da equipe, ter a liberdade de seguir critérios técnicos com o mínimo de ingerência política. O entrevistado 04 trata dessa questão sobre a pouca ingerência político-partidária e da liberdade em atuar autonomamente na SESAN/MDS:

Agora, era um programa que tinha muito pouco ingerência de agentes políticos aqui no nível federal. Raramente a gente tinha uma demanda. Isso começou no governo (do presidente) Temer. Até o governo (do presidente) Temer, enquanto foi governo ao exercício da atividade parlamentar para dentro da definição da locação das situações das políticas. Então, no governo (da presidenta) Dilma isso era bem técnico, isso ficava bem no nosso universo.

Os entrevistados de ambos os ministérios também reforçavam a existência de uma estrutura centralizada no Governo – e no ministério, via Assessorias Parlamentares, por exemplo – que cumpria o papel de tratar demandas Legislativas e negociar iniciativas de aprimoramento das políticas públicas, o que os liberava para focar na implementação da política pública. A esse respeito, alguns entrevistados compartilharam suas perspectivas:

Entrevistado 10

Então eu enxergo que era um comando muito centralizado. Um modelo de comando centralizado e centralizado na condução política relação do

Congresso. E passar muitos deputados, por exemplo, recebi muitas vezes no gabinete do secretário Marcelo Cardona, recebia muitos parlamentares (...) Então, tinha muitas reuniões com vários deputados ou várias áreas que procuravam o (Secretário Executivo) Marcelo (Cardona) e que a gente estava presente na reunião com o deputado ou com a assessoria dele e que eles procuravam. Mas sempre a condição era do gabinete: ministra e Marcelo Cardona no meu período. Ministra e Marcelo Cardona faziam esse jogo. E aí a Assessoria Parlamentar também acho que não se dirigia diretamente. Se dirigia ao (Secretário Executivo) Marcelo (Cardona). Então, não. Assim, diretamente, não, nunca teve uma articulação política diretamente de negociar uma coisa própria a meu interesse, não.

Entrevistado 15:

nas salas de situação em si eu nunca percebi muito essa influência da política partidária. O que a gente percebia indiretamente era nos constantes questionamentos da participação da sociedade civil. A gente teve muitos questionamentos de órgãos de controle. Teve muito questionamento do porquê da dispensa de licitação. Então vinha pressão do próprio Congresso. Então não foi tão simples passar essa medida de dispensa de licitação. Então a gente percebia essa... Para executar eu acho que não tinha grandes conflitos.

Entrevistado 16:

E no MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), muito pouco. Eu acho que ali na Secretaria (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN), mesmo, às vezes tinha reunião com parlamentares. Mas era uma coisa com um tom muito diferenciado. Eu acho que tinha mais respeito pela própria Maya, depois com Arnaldo, um respeito. Era um tratamento mais de diálogo consultivo, de construção de alguma coisa do que propriamente: eu quero o que é meu. (...) eu acho que o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) tinha uma linha mais coerente com as políticas públicas do Ministério. Tinha uma coerência de quem atender, com quem conversar. E pouco se conversava.

Entrevistado 17:

Porque no gabinete da ministra Tereza Campello eu não sei se eles recebiam parlamentares. Eu não acompanhava. A gente via agenda. Mas geralmente quando ela recebia, quem fosse, e o Arnaldo acompanhasse, a gente era solicitado a passar os números, passar uma informação mais estratégica. E era muito raro. O Arnaldo acompanhava várias agendas dela. Mas não me lembro pelo menos de muitas agendas com parlamentares. E esse movimento de prefeitos a gente não tinha. Prefeitos indo até a Secretaria (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN), o secretário (Arnaldo) recebendo esses prefeitos. Isso era muito raro. Na verdade, acontecia quando havia algum indício de problema.

Entrevistado 21:

Em 2011 a 2016 era um processo muito mais em nível de secretaria. Essa articulação política com o parlamentar era pelo menos em nível de secretário. A gente tinha pouca abertura para esse diálogo. Então, assim, envolvia diretoria e secretaria, principalmente. Tinha as metas e aí tentava-se na medida do possível atender demandas políticas de parlamentares, mas dentro do orçamento da ação. Praticamente não tinha emenda parlamentar para a execução de cisternas. E essas demandas eram atendidas em um outro nível

isso. A gente conseguia definir a territorialização com uma direção muito mais técnica. Precisamos atender tal município porque ele é mais crítico e tem mais demanda.

Sobre desempenho das políticas públicas, os ministros técnicos tanto do MDS, quanto do MI – no caso, o ministro Francisco Teixeira –, conseguiram ganhar escala na política pública, fazendo com que o desempenho da política aumentasse e alcançando a meta do Plano Brasil sem Miséria. As figuras 16 e 17 retratam essa questão. A ministra Tereza Campelo alcança a maior implementação de toda a série histórica das cisternas de placas em 2013. O ministro Francisco Teixeira alcança a maior execução física da série histórica em 2014, considerando as duas políticas públicas.

6.2.1.1. Ministro técnico em contexto especial: *impeachment* e desativação das cisternas de polietileno

Uma observação que requer cuidado na análise refere-se à gestão do ministro Gilberto Occhi⁹⁵. O ministro é nomeado em um governo que privilegiava um gabinete de ministros de perfil mais técnico. Mas esse mesmo governo enfrentava um contexto complexo quando de sua nomeação, marcada por uma crise política e orçamentária-financeira que se retroalimentavam e fermentavam um processo de *impeachment* que é aberto no final do mesmo ano de 2015 e culminará com a deposição de Dilma Roussef. Naquele ano, o Plano Brasil sem Miséria já havia se encerrado. A meta das cisternas fora alcançada em setembro do ano anterior. A Secretaria Extraordinária de Extrema Pobreza (SESEP) segue existindo e cumpre a tarefa de acompanhar as mesmas políticas do Brasil sem Miséria à espera do que se chamava Plano Brasil sem Miséria II, uma atualização do Plano anterior que acabou nunca sendo oficialmente lançado, provavelmente pela necessidade de o governo mover forças em direção a barrar o *impeachment*.

A gestão do ministro Gilberto Occhi, especialmente com relação às cisternas, parece viver uma espécie de limbo, em que suas equipes preenchem sistemas e planilhas, continuam prestando contas e apoiando o monitoramento do Programa Água para Todos no Plano Brasil sem Miséria, sem uma meta fixa definida, aguardando um Brasil sem Miséria II com metas que renovem e emprestem novo sentido à atuação do Ministério no programa e no Plano. Mas visivelmente o alcance da meta da política de cisternas combinado com o acúmulo de críticas da sociedade civil às cisternas de polietileno – que transbordaram pelas manchetes da Imprensa

⁹⁵ Gilberto Occhi é nomeado em janeiro de 2015, depois de ter ocupado o Ministério das Cidades no final do primeiro mandato do governo Dilma. Gilberto Occhi ascende a um ministério após fazer uma longa carreira como funcionário da Caixa, tendo assumido ao longo de anos diversos cargos gerenciais e ter exercido a Vice-Presidência de Governo do Banco no primeiro mandato de Dilma Roussef.

durante sua implementação – acabam levando a Presidência a decidir descontinuar aquela tecnologia, levando o ministro a tomar a decisão de parar o programa aos poucos, o que devolveria o protagonismo para as cisternas de placa, pelo menos temporariamente.

Esse contexto explica os registros dos entrevistados no sentido de que o segundo governo Dilma parecia não começar. As cisternas haviam cumprido sua ambiciosa meta. Mas naquele momento já se sabia da necessidade de atualização da meta, levando em consideração o dinamismo e o aperfeiçoamento do CADÚnico, instrumento orientador e que integrava as políticas sociais do Governo Federal. O retrato daquele momento pelo entrevistado 15 era o seguinte:

O primeiro mandato da Dilma acaba, sucesso total na área social, menor nível de desemprego, meta das cisternas cumprida, meta do (Programa) Bolsa Família cumprida. Um sonho. Agora, o segundo governo Dilma é um desastre. Por uma série de razões. Por culpa dela e por culpa que não é dela. E aí, o (Plano) Brasil sem Miséria (BSM) 2 que chega a começar a ser esboçado, pensado, mas nunca foi para frente, nunca aconteceu. E nós passamos a viver do que tinha sido construído. Só que não vem nada de novo. Não vem uma meta nova. A gente continuou fazendo estimativa com CADÚnico, falando “olha, não universalizou”. Porque o cadastro é ativo, é atualizado e você vai vendo que ainda tinha demanda de água.

Mas a imagem que pode ser comparada a um dos clássicos de Samuel Beckett⁹⁶, não perdurou por muito tempo. Em uma versão alternativa, se admitirmos que uma das duas personagens principais, *Vladimir*, fosse o MDS, o vazio beckettiano seria rompido para a segunda personagem, *Estragon*, ou o MI. Um dos entrevistados, próximo ao ministro, relata uma repentina e inesperada ordem para que a política de cisternas de polietileno fosse desmobilizada a partir daquele momento:

É nesse período do Gilberto Occhi, que o programa praticamente foi descontinuado no Ministério da Integração Nacional (MI). (Eu) me lembro que numa das reuniões ministeriais o ministro pediu aos secretários que levantassem... Estava naquela discussão do anticíclico, das políticas anticíclicas e presidente na época sugeriu que podia ampliar o gasto público com projetos que pudessem contribuir com políticas anticíclicas. Então ele conversou com o Secretário (...) para que a gente levantasse possibilidades de ampliar as políticas ou criar políticas novas. E nós tínhamos uma demanda dos Estados de ampliar os contratos, de aditar os contratos de mais cisternas e levando essa proposta para ele bem elaborada, bem estruturada com as demandas por estado. E ele levou na reunião com a presidente e na reunião ele fez a proposta. O que chegou para a gente de retorno foi que quando ele fez a proposta, alguém do Ministério da Fazenda (MF) lembrou à presidente o que tinha acontecido no domingo anterior. A reunião acho que foi na segunda-feira ou bem no início da semana. Que no Fantástico⁹⁷ do fim de semana tinha tido uma reportagem que mostrava um monte de cisternas

⁹⁶ Esperando Godot.

⁹⁷ Tradicional programa da rede Globo de Televisão, exibido no domingo à noite (Nota do Autor).

paradas do DNOCS no Ceará. Lembro que foi em Limoeiro do Norte, eu acho. Um pátio com um monte de cisternas criando um mato. Então, alguém da Fazenda parece que levantou a questão nesses termos. “A senhora viu ontem a reportagem no Fantástico? O Ministério da Integração Nacional (MI) não está conseguindo executar. As cisternas estão paradas, os pátios, criando mato e tal”. “Ah, eu tinha esquecido disso. Realmente inclusive eu vou então tomar a decisão aqui: o Ministério da Integração Nacional (MI) não vai mais fazer cisternas. Vai deixar só o Ministério do Desenvolvimento Social fazendo cisternas”. Aí, O ministro chegou, chamou o Secretário (de Desenvolvimento Regional), logo após a Reunião. E o Secretário depois chamou a gente e relatou isso: “olha, nós vamos parar de fazer cisternas”. “Escuta, secretário, o que significa parar de fazer cisternas? Parar é parar! Qual é o problema? Mas secretário, tem convênios em andamento; têm cisternas já adquirida em licitação, mas ainda na empresa sendo confeccionadas; tem cisterna no pátio; tem cisterna na porta da casa das pessoas para ser implementada. Então significa que vamos acabar esses convênios que estão em andamento e não fazer mais nenhum novo, nem aditar, nem nada? Não, ela falou parar. Façam o seguinte: façam uma proposta, levantem todas essas questões e façam uma proposta que ela mandou parar, não deu nenhum detalhe sobre isso. É só para parar. Eu não vou discutir isso. Para! Do jeito que ela falou, para. Então nós fizemos uma proposta que era mais ou menos na linha de tudo que já está licitado para a frente, continua. Porque não dá para pedir para os estados suspenderem a licitação e a gente solta uma circular para os estados para não fazer novas licitações porque nós não vamos mais repassar o dinheiro. E aí vamos ver a resistência por que, queira ou não, tem convênio assinado, essas coisas. E aí ele disse: “olha, encontrem uma forma de dialogar com a presidência sobre isto”. Eu me lembro que o secretário disse. Isso ele trouxe para a gente: “ministro, mas o senhor não vai levar? Eu? Mas de jeito nenhum. Não vou levar mais bronca, lá, não. Vocês dão um jeito aí”. E aí o nosso caminho foi abrir um diálogo com a ministra Tereza Campello, no (Ministério do Desenvolvimento Social) MDS.

O relato como tal traz em si duas reflexões: por um lado parece reforçar as suspeitas de que as cisternas de polietileno serviram como um mecanismo temporário do Plano Brasil sem Miséria (e do Programa Água para Todos) para ampliar a escala de entrega de cisternas e alcance de meta dentro do prazo previsto, relaxando a preferência daquele governo – ou do partido que comandava a base do governo – na utilização de políticas assentadas no paradigma de Convivência com o Semiárido. Por outro lado, impõe uma missão ao ministro Gilberto Occhi que coloca como meta a ser perseguida, pelo menos para as cisternas de polietileno, a desativação daquela política pública.

Aquele momento político se complexifica com a instituição das emendas impositivas, parecendo estar conectado em parte com o imbricado jogo de conflitos e disputas políticas entre o Executivo e Legislativo que se acumula e desemboca nos embates de hoje e no acúmulo de poder por parte do Legislativo sobre as políticas públicas via emendas parlamentares. Seria um capítulo à parte das transformações do presidencialismo de coalizão causadas possivelmente

pela resiliência das oligarquias e da conveniência política que se sobrepõem à observância das regras constitucionais. (Piola; Vieira, 2019; Abranches, 2018).

A criação das emendas impositivas em 2014 e sua expansão para a LDO em 2015 parecem fazer parte de um processo de aprofundamento dos déficits do nosso sistema que projeta o Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e consubstancia uma tentativa de controle do orçamento e das políticas públicas, em um momento que o Poder Executivo realiza grandes cortes no próprio orçamento (Piola; Vieira, 2019; Abranches, 2018). Por uma questão temporal e de curva de aprendizagem do Congresso, segundo o entrevistado 08, as emendas impositivas não incidiram sobre os recursos orçamentários impositivos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que incluíam aí as cisternas:

Vamos por partes. Em 2014 já teve uma mudança que teve a mudança legal das emendas impositivas, das emendas individuais. Naquele primeiro ano de 2014 o impacto disso na (política pública de) cisternas foi nulo. Por que? Em parte, porque naquela época ainda se conseguiu limitar as emendas impositivas para o resultado primário 2 do orçamento e proteger as ações marcadas como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como é o caso das cisternas, que ficaram protegidas ficaram protegidos. Mas o Congresso aprendeu e a partir de 2015 eles começaram também a ter emendas impositivas para as RP3⁹⁸. Então começaram as pequenas obras e também iniciativas do Programa Água para Todos. Eu diria que, entre as emendas impositivas, as cisternas propriamente ditas foram pouco afetadas. Porque a preferência dos parlamentares sem foi pelos sistemas simplificados⁹⁹. E aí houve uma pressão muito forte e surgiram várias coisas. Os contratos do ministério, eles já estavam em um momento de redução da execução. Também tinha uma disponibilidade orçamentária-financeira menor. Então já estava num decréscimo. Eu diria que naquele momento o ministério ainda tinha um controle sobre o que estava sendo executado. E ainda tinha algumas amarras, as metas e as territorializações que tinham sido combinadas no período anterior do Programa Água para Todos. Então, eu diria que 2015 foi um ano de esvaziamento. No geral, os grandes números foram menores. E pequenas perdas de controle nessa política mais miúda. Não foi uma coisa massiva mas eu diria que na eleição do lugar, “ah, vamos instalar aqui primeiro” se multiplicou.

Dessa forma, conforme o relato que trata de questões mais técnicas relacionadas à execução orçamentária, parece que por pouco a meta de cisternas do Plano Brasil sem Miséria não chegou a ser ameaçada em 2014. O relato também reforça uma suspeita sobre os efeitos das emendas impositivas ao longo do tempo e como há aqui uma espécie de perda (ou pelo menos o início de um processo) de controle do executivo sobre as políticas públicas, à medida que os orçamentos do Poder Executivo começam a ser esvaziados em detrimento do orçamento

⁹⁸ As RP3 eram marcações dentro do sistema orçamentário para certas ações que serviam para protegê-las e garantir sua execução, mesmo elas sendo de natureza discricionária, ou seja, não obrigatória (Nota do Autor).

⁹⁹ Outra política pública dentro do Programa Água para Todos que, aparentemente pela escala de pessoas beneficiadas, era preferida pelos parlamentares como emendas às cisternas de polietileno.

das emendas parlamentares que vai ganhando corpo. Esse processo, à primeira vista, pode fazer com que as emendas parlamentares sirvam como financiamento das políticas públicas, o que, para as cisternas, pode significar um planejamento territorial que maximize ganhos político eleitorais individuais se afastando de critérios técnicos que buscariam a funcionalidade da política, ou seja, o acesso de água para aqueles que mais precisam. Por tudo isso, não é possível dizer que havia planejamento orientado por critérios técnicos naquele momento¹⁰⁰.

O processo de *impeachment* aparentemente também parece ter quebrado algumas camadas de blindagem com relação a disposição de corpo técnico capacitado para a produção das políticas públicas, ainda que o Ministério da Integração seja um ministério reconhecidamente mais poroso às demandas políticas-parlamentares. Sobre o tema, o entrevistado 13 descreve duas situações desse momento em dois trechos destacados de sua entrevista:

Mas na época do Gilberto Occhi, aí sim então aí trocou o secretário de desenvolvimento regional (SDR). E vem o secretário lá de Minas Gerais, chamado eu não me lembro nem o nome dele. (...). Eu não vou me lembrar agora. Ele veio com a intenção de fazer uma série de modificações na secretaria, mas não tinha força política. Ele veio de Minas Gerais, não era do mesmo grupo político do Gilberto Occhi e não teve autonomia para fazer as modificações que ele queria na secretaria. E eu acabei ficando durante todo o mandato do Gilberto Occhi por conta disso. Porque o secretário não conseguiu... o ministro segurou toda a equipe para não deixar o secretário fazer as modificações da forma como acho que ele gostaria. Ele chegou até a conversar comigo. Que ia trazer outra pessoa e tal e depois acabou não conseguindo. Ele caiu antes de sair o Gilberto Occhi. Ele saiu antes, esse secretário. Depois ficaram trocando alguns secretários ali muito rapidamente, veio um lá do Ceará também, que era diretor do DNOCS antes. Ficou pouquíssimo tempo. Até chegar o ministro (secretário, na realidade) que foi trazido também do Ceará pelo Helder Barbalho.

(...)

(...) já começou o processo ali de *impeachment*, aí foi mais complicado. Nós tivemos, por exemplo, uma área que eu cuidava de três programas: (...) Então, nesse (último) programa da política de (nome da política), trouxeram um afilhado político de um ex-governador do Acre. E a pessoa não entendia nada de nada de (tema). Mas a gente teve que trocar um profissional altamente experiente na área já tinha anos de atuação. E era nível de coordenação geral. Para uma pessoa que não tinha a menor condição de tocar o programa. Mas era o único... Eu me lembro até do secretário ter dito isso: “é o único lugar que vai ter menos prejuízo. Porque ali as políticas não são tão fortes, não tem muito dinheiro é mais *advocacy* e legislação. Então talvez ele fique melhor ali”. E depois, já no processo de *impeachment*, era o último secretário, aí já teve também uma outra troca. E depois já trocou praticamente todo mundo, tirou

¹⁰⁰ Mais à frente, exploraremos novamente a questão com informações sobre o total de emendas com relação ao orçamento de cisternas do Poder Executivo (tabelas 14 e 15). Veremos que as emendas não foram grandes financiadoras no caso das cisternas e a interferência dos parlamentares se dava “por dentro”, semelhante a um processo de *pork barrel*.

todo mundo. Tirou inclusive o coordenador geral do (Programa) Água para Todos, botou uma outra pessoa que a gente não conhecia e tal. E eu já estava demissionário nessa época. Só esperando mesmo, que o processo já estava muito ruim. Já não tinha mais condições de tocar a secretaria porque eu fiquei, mas não tinha mais ascendência sobre ninguém.

Ou seja, o processo de *impeachment* provavelmente forçou o governo a ampliar as áreas e cargos que reservaria para as negociações com o Congresso, negociando novas áreas na Administração Pública para tentar garantir o mínimo de votos para barrar o processo de *impeachment*. Os registros no D.O.U convergem com o processo de rotatividade relatado, inclusive do alto escalão, como o do cargo de Secretário de Desenvolvimento Regional (SDR), afastando a hipótese de recrutamento de pessoal capacitado tecnicamente.

Por outro lado, precisamos ser cautelosos com esse momento. O ministro Gilberto Occhi estava seguindo a diretriz da Presidência da República, segundo relatos: ele iniciou o processo de desativação da política pública de cisternas de polietileno após o alcance da meta pelo governo no ano anterior, não fazendo sentido analisar o desempenho aqui. O processo aberto de *impeachment*, como captado nas entrevistas, parece ter colocado o MI como um dos ministérios alvo na negociação de cargos para conter o processo. Ainda assim, segundo relatos, ele parecia ter disposição para manter os burocratas de carreira que conseguisse. Dessa forma, preferimos tratar esse momento como um contexto diferenciado e complexo, a tratá-lo como exceção.

6.2.1.2. Ministro técnico em contexto de não priorização da política pública

Na esteira do discurso de combate à corrupção e de formar um gabinete de ministros técnicos, Gustavo Canuto é escolhido para ser o ministro do Desenvolvimento Regional, antigo Ministério da Integração Nacional¹⁰¹. Nesse momento, o programa de Cisterna já não recebe mais recursos para empenho. O Programa tampouco aparece em documentos oficiais, mesmo naqueles relacionados ao controle, a exemplo do Relatório de Gestão do Ministério referente ao exercício 2019, quando da sua gestão. A ação orçamentária que financia o programa já não é inserida na Lei Orçamentária Anual (LOA) pela primeira vez. Como vimos no capítulo anterior, a questão da seca não parece ter entrado na prioridade governamental. Em sua gestão,

¹⁰¹ O ministro Gustavo Canuto é servidor federal efetivo integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e havia sido secretário-executivo do Ministério da Integração Nacional durante o Governo Temer. Acaba sendo exonerado pelo presidente da república por conflitos internos com outros ministros e pelo apetite político dos ministros do governo sobre um ministério reconhecidamente recheado de recursos com poucas amarras para transferência entre entes, o que sempre marcou a contradição entre o discurso e a prática daquele governo. Rogério Marinho, outro desafeto de Paulo Guedes, substituiu o então ministro Canuto. Canuto é reinstalado na Dataprev e enaltecida sua formação em engenharia da computação. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-demite-ministro-do-desenvolvimento-regional-24233640>.

pela primeira vez não há qualquer empenho da ação de cisternas¹⁰². Além disso, a figura 18 que contextualiza a implementação da política pública reforça que a política não tem prioridade naquele governo. O entrevistado 07 ressalta que é praticamente o fim da política pública:

Em 2019 o programa não entrou nem na Lei Orçamentária Anual (LOA), a ação orçamentária. Então, em 2019 acabou o programa. No Ministério da Integração Nacional (MI) o programa acabou. Ficou um passivo de convênios ainda firmados naquele período 2013, 2012, 2013 e 2015 até de 2015, mas entrou a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019. O programa foi extinto por decisão superior.

O ministro assume na criação do novo Ministério do Desenvolvimento Regional, que substitui o antigo Ministério da Integração Nacional que se funde com o Ministério das Cidades. Essa fusão marca o início do governo Jair Bolsonaro, que se pauta, entre outros temas, na diminuição do número de ministérios que é associada ao jogo de negociação política, visto de maneira muito negativa pelo governo que possui um discurso que flerta com o discurso antissistema.

É interessante observar que a nomeação de um ministro técnico não é a prática para ministérios como o MI, sendo um típico ministério de distribuição. Segundo Batista e Lopez (2021), esses ministérios têm características de ter como alvo uma clientela ou grupos de interesse específicos, distribuindo orçamentos maiores e discricionários, geralmente obras para estados e municípios com um impacto geográfico mais concentrado, tornando-os mais visíveis para os eleitores. Para esse tipo de ministério segundo os autores geralmente é nomeado um perfil político.

O que chama atenção se refere à manutenção do remanescente das equipes de gestões anteriores, marcadamente servidores públicos. Percebe-se uma discrição e certa deferência nas menções a sua gestão por parte dos gestores entrevistados neste trabalho. O ministro Canuto parece ter mantido boa parte dos servidores efetivos que vinham de gestões passadas. Entre os entrevistados da presente pesquisa, percebe-se que muitos saíram ou mudaram para outras áreas do ministério com o início do governo Temer e retornam à SDR nesse momento. Isso é uma atitude que sinaliza uma preferência por pessoal com experiência e tende a revelar uma orientação por mérito. O entrevistado 07 enaltece sua orientação técnica na seguinte passagem:

O (ministro Gustavo) Canuto quando entrou, não. Canuto tinha um perfil muito técnico, ele ouvia muito as equipes. Então eu acho que nem deu muito tempo de a gente ver isso, porque ele ficou um ano.

¹⁰² Não há novos empenhos durante a gestão do ministro Canuto, ainda que existam entregas que provavelmente são de empenhos passados e emendas parlamentares, conforme registros nos sistemas governamentais. Dessa forma, não é possível afirmar que a política segue um planejamento orientado por critérios técnicos.

O ministro representa um perfil técnico que não tem a política pública priorizada pela Presidência da República. O que chama atenção em seu comportamento se refere à manutenção do remanescente das equipes de gestões anteriores, marcadamente servidores públicos, o que reforça a predileção de ministros técnicos pela adoção de uma estratégia de recrutamento mais voltada a uma burocracia com perfil mais técnico. Mas a falta de uma política pública de cisternas não priorizada pela Presidência da República parece não possibilitar uma retomada da política pública, tampouco qualquer melhoria em sua performance.

6.2.2. Analisando os ministros políticos: o contexto da política pública priorizada pela Presidência da República

Um dos grandes desafios do presidente no monitoramento dessa categoria de ministros seria oferecer incentivos para que suas diretrizes se harmonizem com os interesses do ministro de perfil político, para não perder o controle sobre a política pública. A literatura retrata a complexidade da relação desses ministros com o presidente ao pontuar a lógica de dupla chefia desenhada nessa relação, em que ao longo de seu mandato o ministro tenta conciliar as prioridades e necessidades do Presidente da República com aquelas do seu grupo ou partido no Congresso. (Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015).

Dilma Roussef parece ter conseguido se aproximar de Fernando Bezerra Coelho e permitido o encaixe dos seus interesses com aqueles do ministro. Ministro de perfil tipicamente político, ele tinha pretensões claras de ampliação de poder e manutenção de sua trajetória política¹⁰³. Fernando Bezerra Coelho naquele momento fazia parte de um dos partidos mais próximos do PT dentro da coalizão do governo – e que inclusive compôs sua coligação eleitoral nas eleições presidenciais de 2010¹⁰⁴ –, ainda que fosse um político marcadamente mais conservador, tendo passado por inúmeros partidos de direita ao longo de sua trajetória política. Naquele momento, o ministro rivalizava com o presidente do partido, Eduardo Campos, dentro do partido, com intenções de disputar o governo de Pernambuco. Eduardo Campos tentava negociar com o PT o nome a vice nas eleições presidenciais de 2014, disputando com o PMDB, o que poderia lhe render um espaço para a cabeça de chapa em 2018. Eduardo Campos acaba

¹⁰³ A base do ministro era a cidade de Petrolina, em Pernambuco, onde nasceu e foi prefeito por três mandatos. Foi deputado estadual, deputado federal constituinte e deputado federal em 1990. Parte da família está imersa na política igualmente.

¹⁰⁴ O PSB havia participado formalmente da coligação eleitoral encabeçada pelo PT denominada *Para o Brasil seguir mudando*, após dar apoio informal nas eleições de 2006. Para mais informações, ver: <https://fpabramo.org.br/pt43anos/eleicoes-de-2010-para-o-brasil-seguir-mudando/> e <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/29/psb-oficializa-apoio-a-candidatura-de-lula-a-presidencia-e-confirma-geraldo-alckmin-como-vice-na-chapa.ghtml>

não sendo bem-sucedido na negociação e conduz o partido para o rompimento com o governo. Fernando Bezerra se retira em seguida.

Nesse ponto, é importante reforçar a leitura sobre as limitações dos partidos políticos como unidades de análise em trabalhos como esse. Borges (2020) demonstra que, ao contrário dos regimes parlamentaristas, em regimes presidencialistas como o brasileiro a separação entre Poderes forma uma realidade de “partido-no-executivo e o partido-no-legislativo”. Essa realidade impõe ao presidente uma reflexão sobre a nomeação de copartidários – e justifica a preferência na nomeação de quadros técnicos da sua confiança para monitoramento e controle das políticas públicas – mas também sobre a nomeação de ministros da coalizão, uma vez que um mesmo partido pode comportar grupos e políticos de ideologias distintas o suficiente para possuir uma configuração ampla de interesses e preferências bastante grande como contextualizado nos trabalhos sobre o Partido Democracia Cristã (DC) italiano e os partidos Japoneses de Mershon (2001) e Kato e Mershon (2017)¹⁰⁵.

Especificamente, o ministro pertencia a um partido da coalizão governamental, o PSB. Nesse caso, a nomeação do ministro parece convergir igualmente com a literatura de ciência política no tema. Conforme a tipologia proposta por Batista e Lopez (2021), o MI é um ministério categorizado como de distribuição por ter como característica possuir uma clientela ou grupos de interesse específicos e distribuir orçamentos maiores e discricionários, geralmente na forma de obras para estados e municípios com um impacto geográfico mais concentrado, tornando-os mais visíveis para os eleitores. Para esse tipo de ministério, segundo os autores, perfis mais políticos tendem a ser nomeados, como o perfil do ministro Fernando Bezerra Coelho.

Como membro de partidos da coalizão, Fernando Bezerra Coelho foi nomeado para aumentar a influência desses partidos na produção de políticas públicas e recompensar suporte político. E ao ser nomeado, o ministro passou a acessar recursos únicos, como um corpo burocrático especializado, que acumula experiência sobre as políticas públicas daquela pasta, além de sistemas de informações e redes que interagem com grupos de interesse. Além disso, um ministro com perfil político como ele, certamente percebeu que havia sido investido como autoridade máxima no campo referente a sua pasta, reforçando seu caráter central na produção

¹⁰⁵ Mershon (2001) mostra como as facções faziam o Partido Democracia Cristã (DC) na Itália se reconfigurar a cada mudança de governo e conseguir emprestar quadros para governos de distintos partidos e posições ideológicas, criando uma estabilidade e participação quase unânimes ao longo de décadas; por outro lado, Kato e Mershon (2017) tratam de como o mesmo Democracia Cristã (DC) italiano e o Partido Liberal Democrata (PDL) japonês se configuram internamente em grupos e facções e essa relação com a corrupção.

de políticas públicas, bem como na defesa e representação política de grupos sociais e de interesse. Sua gestão no Ministério da Integração Nacional no que se refere ao padrão de estratégia de nomeação do secretário-executivo pode ser caracterizada como com controle ministerial verticalizado, caracterizado pela nomeação de um secretário-executivo da sua escolha, geralmente um copartidários (Borges, 2020).

Como um ministro político que detinha sob sua pasta uma política pública priorizada pela Presidência da República, Fernando Bezerra parece ter conseguido aliar suas expectativas políticas com a prioridade colocada pela Presidência da República. O ministro é referenciado entre os entrevistados como um ministro com notável capacidade gerencial. Ou que pelo menos tem uma característica de priorizar a gestão com o acompanhamento fino das políticas públicas e seus resultados visando o alcance das metas. A esse respeito, o entrevistado 13 compartilhou sua percepção sobre o ministro com quem trabalhou:

(...) o ministro Bezerra Coelho, ele foi um ministro diferente dos que eu trabalhei. Trabalhei com vários ministros. E por que diferente? Porque quando ele chegou no ministério, ele trouxe uma equipe lá de Pernambuco da Universidade... Vinculada... Era uma organização da Sociedade Civil, mas que tinha uma ligação com a Universidade Federal de Pernambuco, para elaborar um plano de ação do Ministério para quatro anos. E esse plano foi organizado em eixos. Eram cinco eixos: um era de Defesa civil, outro de irrigação; o outro era de desenvolvimento regional; e o outro era de infraestrutura hídrica; e o quinto era de gestão. Eu comecei, inclusive, trabalhando com esse programa de gestão. Mas a gente fazia o acompanhamento de tudo. E a diferença mais importante é que ele não simplesmente fez o plano como é costumeiro se fazer. Mas ele montou o modelo de monitoramento do plano. Chegamos depois... Era um modelo de monitoramento semelhante ao modelo de monitoramento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Com fichinhas, cada eixo tinha um conjunto de projetos estratégicos. E cada projeto estratégico tinha uma ficha, com descrição do projeto, responsável, valores, cronograma de execução. E ele, de 45 em 45 dias, fazia uma reunião para cada eixo. Tinha uma reunião, ele passava todos os cinco eixos uma vez a cada um mês e meio, mais-ou-menos. Então eu fazia... Nós tínhamos esse papel de levantar com as áreas as informações para auxiliar ali na reunião. O ministro já chegava na reunião com uma série de questionamentos para já cobrar os secretários, os diretores... Chegava até nível de coordenação geral. Eu acompanhei tudo.

O ministro também participou desde o começo da formulação do Plano Brasil sem Miséria. Esse dado reforça a constatação de Borges (2020) de que sua gestão “uma relação mais próxima e maior alinhamento entre o centro presidencial e o titular da pasta” (p. 20). Segundo relato do entrevistado 25, já na definição de metas das cisternas de placas, observou-se que a política pública das cisternas não seria capaz de alcançar a meta apenas com o arranjo atual entre MDS e ASA. Pelo registro dos relatos, o ministro teria atuado como uma espécie de empreendedor político (*policy entrepreneurs*) ao perceber uma janela de oportunidade se

abrindo quando 1) o problema da dúvida sobre a capacidade do MDS e ASA com a tecnologia social de cisternas de placa alcançasse a meta proposta no período do mandato estava claramente posto; 2) buscou uma solução e escolheu o modelo de cisterna utilizado na Austrália, a cisterna de polietileno; e 3) pela receptividade já que o ministro participou desde o começo da formulação do Plano Brasil sem Miséria, fazia parte de um partido da coalizão e, segundo registros nas entrevistas, havia uma convergência da presidente da república com soluções mais empresariais.

Essa estratégia de balancear seus interesses políticos com a nomeação de burocratas profissionais e qualificados no ministério e a montagem de estruturas burocráticas para monitorar a política pública dentro dos critérios técnicos fixados pelo Comitê Gestor Nacional fez com que o as cisternas de polietileno no seu primeiro ano de implementação já alcançassem o número de quase 50 mil cisternas implementadas, com uma execução orçamentária igualmente célere para o tamanho e complexidade da política, considerando especialmente que se tratava de uma política pública nova (ver tabelas 11 e 12; e figuras 17 e 18).

Mas onde o ministro poderia ter agido pensando em privilegiar critérios político-partidários? O Programa Água para Todos tinha um desenho de gestão que unia ministérios distintos em instâncias federais e estaduais; e o Poder Público com a Sociedade Civil em instância municipal. Esse tipo de construção visava aumentar o controle social e entre pares. Durante os relatos é possível perceber que dentro do ministério as pessoas que conduziam as políticas públicas eram geralmente servidores públicos efetivos, com formação e experiência na área de desenvolvimento regional e afins. A análise de filiados DAS 5 e 6 na área de cisternas mostra que os servidores públicos eram maioria com poucos filiados do partido do ministro, o que reforça os achados de Borges (2020)¹⁰⁶.

Os registros das entrevistas também não identificam interferências político-partidárias no recrutamento de pessoal. Tampouco nas regras que o pessoal federal utilizava para fazer as territorializações. As respostas que eram dadas seguiam a linha de que, se havia alguma interferência política para escolha de onde as cisternas deveriam ser implantadas, não era na SDR ou nas instâncias técnicas federais. Apontava-se na direção dos municípios ou no comitê gestor.

¹⁰⁶ Borges (2020) afirma que durante a gestão de Fernando Bezerra, o PT controlou a Secretaria de Desenvolvimento Regional (p. 26).

Entrevistados que trabalharam no Comitê Gestor negam qualquer interferência originada de interesse político eleitoral. Mesmo a franja do Semiárido é justificada pela seca que recrudescia combinada com a proximidade do alcance da meta em 2014. Ou seja, a entrada em regiões fora do Semiárido seria justificada pelo fim de um plano e pela expansão das ações de cisternas em outras áreas, sanada a prioridade zero. Nas palavras do entrevistado 25, que trabalhava na SESEP coordenando o Plano Brasil sem Miséria:

a gente teve uma configuração e eu digo isso com muita tranquilidade de muita... De muita tranquilidade do ponto de vista dessa influência externa de pressão política. Então se houve alguma coisa os ministérios, na SESAN ou no MI, que seguravam porque para a gente chegavam planilhas com municípios e quantidade de gente e a gente batia com base no que estava no cadastro eu sempre mantive muito esse essa orientação por equipe ó, a gente olha. Óbvio que né podia acontecer. Se não tivesse no Semiárido, se não fosse extremamente pobre, e essa pressão era feita, a gente faz inclusive batimentos posteriores ou a gente sabia a lista de beneficiários. A própria SESEP, a gente fazia o batimento para saber que o programa estava sendo ou não focalizado. Não tinha uma hipótese de alguém lá sempre pegar o município, não sei de onde e colocar. Depois com o passar do tempo foi tendo uma pressão e bastante justificada, inclusive de ampliação para lugares fora do Semiárido e aí ficaram que a franja do Semiárido na época da seca de 2014 foi muito forte. O efeito da estiagem obviamente não respeita fronteiras para a gente definir o que é Semiárido. A região Norte tinha problemas de escassez de água por outro motivo, não por estiagem, mas por potabilidade.

Mas há variados relatos relacionados à reconhecida porosidade do Ministério da Integração referente a demandas político-partidárias. O ministério é conhecido pelo volume de recursos discricionários que podem ser executados por meio de transferência, o que torna uma pasta muito útil para um ministro político galgar pretensões eleitorais mais altas. O entrevistado 13 trata das características do ministério na seguinte passagem:

No caso do Ministério da Integração Nacional (MI), ele é um Ministério, por natureza, muito poroso a emendas parlamentares. Ele tem muito dinheiro. Quase todo o recurso do Ministério da Integração Nacional (MI), que é bastante recurso, é discricionário. Teve uma época que, por conta da transposição do Rio São Francisco, boa parte do recurso, apesar de discricionário, ele era vinculado a essa obra de cerca de nove bilhões de reais durante dez anos, mais ou menos. Era muito dinheiro, mas muito vinculado à transposição do Rio São Francisco. O restante é muito discricionário e emendas parlamentares. Por esse motivo o Ministério (da Integração Nacional) (MI) é sempre muito vulnerável a essas demandas políticas. E todos os ministros que por ali passaram eles sempre foram muito sensíveis, até para o caso... No caso do Fernando Bezerra Coelho por conta do perfil político... E do (Gilberto) Occhi e do (Francisco) Teixeira porque não eram. Era o contrário. Eles tinham que se sustentar porque se fizesse... Eles não tinham o respaldo, por exemplo, que a ministra Tereza (Campello) tinha da presidência da república. Eles vieram por indicação de partidos políticos: o PROS, um e o PP (Partido Progressista), outro. Então eles dependiam muito ali para continuar de ter o respaldo, principalmente, do centrão. Dos partidos que

compõem ali o centrão. Então, embora tivessem esse perfil mais técnico, nos dois casos: uma era engenheiro da Companhia de Água do Ceará e o outro funcionário da Caixa Econômica Federal, na prática eles eram bem vulneráveis às demandas políticas. Acabavam não resistindo às demandas políticas. No entanto, no caso específico das cisternas, não houve muito essa influência porque os contratos já estavam... Os convênios já estavam todos fechados. Nós fizemos pouca coisa a mais: uma mudançazinha aqui e outra mudançazinha ali. Mas muito pouca coisa porque o dinheiro já estava na ponta.

E, dadas as pretensões eleitorais do ministro, para se tornar governador ou senador por Pernambuco, há registros sobre o direcionamento de cisternas para Pernambuco, região do ministro. Abaixo destacamos passagem do entrevistado 12 e apresentamos tabela adaptada constante do relatório de gestão do MI referente ao ano de 2012, em plena execução da política de cisternas de polietileno durante a gestão de Fernando Bezerra Coelho. Na tabela é possível perceber que Pernambuco foi priorizado na ação daquele ano, com um número extraordinário de cisternas entregues, superando todos os outros estados:

A CODEVASF, até então, ela não estava com todo o Nordeste. Porque Paraíba, Rio Grande do Norte, essa parte ficava com o DNOCS. E esses ajustes eram feitos localmente, entendeu? Eles faziam localmente para uma área não atingir a outra, entendeu? E aí a CODEVASF eu lembro que trabalhou muito fortemente na Bahia, Pernambuco... Sergipe e Alagoas um pouco menos porque já estava uma ação boa lá da ASA (Articulação do Semiárido). Mas o forte mesmo era Bahia e Pernambuco. Pernambuco, é claro, era a terra do (ministro Fernando) Bezerra, né? Então era colocado uma lupa lá e era focado mais lá do que os outros estados no MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), Você sabe, o Ministério (do Desenvolvimento Social) é mais blindado desses interesses. Porque é o núcleo duro do governo. O MI (Ministério da Integração Nacional) ele era mais... Ele era e é mais aberto para esse tipo de ação política.

Tabela 13- Cisternas de Polietileno instaladas	
Estado	2012
AL	6.848
BA	8.860
CE	959
PE	21.249
PI	2.066
MA	1.996
MG	1.711
SE	1.875
Total	45.564

Fonte: Tabela adaptada de Relatório de Gestão 2012 do Ministério da Integração Nacional, 2023.

Outro ponto de destaque é sobre o desenho da política pública de cisterna de polietileno quando comparado com a cisterna de placa. O desenho da política pública excluía a Sociedade Civil e colocava o Setor Privado, muito interessado em fabricar as cisternas da política, além

de propiciar aos políticos entregas gigantescas de cisternas. A política estava baseada em convênios e transferência de recursos, que envolviam os governadores e incentivavam a base. Vejamos os pontos de vista dos entrevistados 15 e 21:

Entrevistado 15

Quando veio, quando vem “olha, nós vamos fazer água no Semiárido para universalizar, o governo Dilma. Aí surge uma ação enorme no Ministério da Integração (Nacional) (MI), que é uma resposta política também. Nós não queremos fazer só esse movimento que vocês fazem de base, tecnologia social. Não, a gente quer fazer de outro jeito que é o jeito que o pessoal mais tradicionalizado sabe fazer, para o bem e para o mal. Vou encomendar para fábrica lá, cavar o buraco e enterra na casa da pessoa.

Entrevistado 21

Então era muito óbvio, do ponto de vista conceitual, de que é um processo mais rápido. Só que eles esqueceram de entender o contexto social e político local do Semiárido em si. A cisterna não é só uma caixa d’água para armazenar água da chuva. É todo um processo formativo, um processo social mesmo de mobilização que é fundamental para se ter efetividade na implementação do programa. Não houve essa sensibilidade inicial, se pensou apenas no alcance da meta. E do ponto de vista político, dos governadores, por exemplo, era muito interessante porque você conseguia fazer entregas gigantescas e inaugurações gigantescas sem precisar passar por nenhuma entidade da sociedade civil. Houve uma adesão forte da política dos governadores em relação a essa proposta que na época era do Ministério da Integração (Nacional) (MI), era do governo, por isso. Por essa possibilidade de ter uma marca muito forte. Só que não se avaliou outros aspectos.

De tudo isso, a impressão de que os relatos passam é que as cisternas foram criadas para acomodar interesses político-partidários dentro do Programa Água para Todos. A preferência por uma tecnologia social baseada na lógica da convivência com o Semiárido foi relaxada para o desenho de uma política que pudesse garantir o alcance das metas do Plano Brasil sem Miséria relativa às cisternas de placa e, ao mesmo tempo, garantir um desenho em que a parte da coalizão ligada ao Semiárido e ideologicamente mais distante do PT aderisse à meta e pudesse garantir ganhos político-partidários na implantação das cisternas. Nesse sentido, é interessante as perspectivas compartilhadas pelos entrevistados 13 e 16:

Entrevistado 13

Quando o governo estipulou essa meta de um milhão, ele percebeu uma oportunidade. Nas reuniões de monitoramento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) sempre aparecia que a meta estava devagar. Tinha essa dificuldade do alcance da meta. Ele percebeu uma oportunidade. E interessou muito para ele e parte porque o Ministério lidava com infraestrutura hídrica, que tem a ver. Mas principalmente por ser no Nordeste. Ele percebia que essa política teria um impacto grande no Nordeste, e especificamente em Pernambuco. E era o interesse dele e ele se colocou à disposição para ajudar. Só que a proposta dele era de fazer as cisternas de polietileno, e não as de

alvenaria. E esse foi um trabalho que ele teve que de convencer dentro do governo de que era razoável. Tinha uma resistência muito grande da Articulação do Semiárido (ASA), que fazia a implementação das cisternas de placa e que era bem interessante porque era na forma de mutirão, envolvia as pessoas. E a de polietileno, não. Era repassar o dinheiro para os estados e cobrar os resultados. O estado fazia licitação, comprava cisternas, fazia a distribuição. As empresas contratadas tinham o compromisso de fazer o georreferenciamento das cisternas, de fazer a capacitação das famílias que iam receber as cisternas.

Entrevistado 16

Também no caso da mudança para (a cisterna de) polietileno, eu acho que a Presidência deixou rolar. Era um ministério que já estava ali dentro da coalizão. E então: ah, é? Então tá. Tá tudo bem. Deixa o homem livre para seguir com a intenção dele. Porque a essência e a espinha dorsal do programa, ideologicamente falando, estava a cargo da (ministra) Tereza (Campello). ministra Tereza (Campello) que conduzia de forma muito alinhada com a Presidência da República. E nem tanto com a Casa Civil. Era quase uma linha direta (com a Presidência da República). Então eu acho que essa pluralidade de atores era de alguma forma conveniente para acomodar interesses que perpassavam toda essa execução do Programa.

De toda forma, tudo indica que houve o uso da política para fins político-partidários, beneficiando o ministro e outros políticos da região em termos de ganhos eleitorais futuros. Mas a interferência político-partidária naquele momento parecia se equilibrar de forma que a performance da política pública não fosse comprometida. Aparentemente, observava-se os critérios técnicos estabelecidos pelas equipes técnicas do Plano Brasil sem Miséria por meio de seu Comitê Gestor Nacional. Mas como havia muito orçamento, os critérios técnicos de territorialização que impunham implementação das cisternas no Semiárido, combinados com os critérios de renda, que focalizava as famílias inscritas no CADÚnico, ainda assim permitiam um conjunto de possibilidades de territórios, municípios e famílias capazes de acomodar os interesses políticos dentro dos critérios estabelecidos de renda e território. Adiantar entregas de cisternas, aumentar a entrega em determinadas regiões por um tempo, fazer mega inaugurações sem a Sociedade Civil parecem ser algumas estratégias. Parecia haver também acordos de gabinetes, como relatado pelo entrevistado 08¹⁰⁷, que deviam pontualmente alterar questões territoriais sem quebrar as regras gerais. Finalmente existia também a expansão para áreas fora do Semiárido como o Maranhão, Tocantins, Pará e Amazônia, que envolvia interesse político. Sobre esses pontos, os entrevistados 06 e 07 afirmam:

¹⁰⁷ “No entanto, ele deslocou alguns assessores de muita confiança dele que estavam nessas gerências técnicas. Esses assessores faziam esse diálogo da política miúda. Eu sabia quem eram as pessoas, acompanhava o que acontecia. Mas eu nunca vi diretamente. Para mim só chegava: ah, não, então chegou em um acordo... Mas era dessa forma que funcionava no Ministério da Integração Nacional (MI) naquela época até 2013, quando o ministro Fernando (Bezerra) saiu”.

Entrevistado 06

Eu acho que não teve tanto esse problema de você desviar o público porque aí a própria... Dificilmente alguém que está fora desse critério precisa de uma cisterna com aquelas características. Então, digamos, a margem para você colocar pessoas que não precisam é pequena. Em outras linhas do programa, não.

Entrevistado 07

Eram demandas políticas que eram recebidas no Ministério da Integração Nacional (MI) e encaminhadas para o comitê gestor nacional. Se validasse a atuação, a gente seguia as regras e a metodologia do programa para atendimento. Então como é que era feito o atendimento? E isso era muito legal do programa porque eu não acho que houve distorção do programa em função da demanda política houve ampliação da sua prioridade de atendimento em função de pedidos parlamentares municípios queriam participar do programa. Então a gente identificava o município, o percentual de famílias em situação de extrema pobreza via CadÚnico. Então isso foi mantido. Não houve distorção disso. Obviamente que tinha casos de cisternas estocadas em pátios, dificuldades de implantação com agilidade. Então houve problemas desse tipo, mas eu acho que a distorção em relação ao público atendido, ela foi pequena, foi mínima. Se houve, em função de frouxidão dos parceiros executores no Atendimento, foi residual. Eu não acho que houve assim uma distorção do programa, eu acho que seguiu a meta; Mas tinha os pedidos políticos, sim. Então todos os pedidos políticos para atender determinados municípios que não estavam no Semiárido, por exemplo, eram encaminhados ao Comitê Gestor Nacional e o Comitê Gestor Nacional validava. Houve atendimento do Maranhão que estava fora do Semiárido, eu lembro disso assim porque foi uma coisa que precisou mobilizar inclusive outros arranjos de execução para viabilizar, mas foram considerados os critérios de atendimento que era família em situação de extrema pobreza em áreas com índice de aridez alto, com índice de pluviosidade baixo, então tinham os critérios técnicos que a gente conseguia manter, mas pedido político teve sim. E isso era levado para o comitê gestor.

É importante reforçar que foco organizacional do presente trabalho foram os Ministérios. Tal qual o arranjo de implementação da política pública de cisternas de placas era realizado por outra organização, no caso a ASA, as cisternas de polietileno eram implementadas localmente pela CODEVASF e DNOCS, principalmente. Mais estudos sobre esse processo jogando luz sobre essas organizações públicas e as interações entre políticos e burocratas poderiam eventualmente trazer mais contornos do processo no recrutamento da burocracia, na implementação no território e, eventualmente, da dinâmica da construção das listas dos territórios e beneficiários.

Dessa forma, a despeito da tendência dos ministros políticos adotarem uma estratégia de privilegiar demandas político-partidárias, uma política da pasta priorizada pela Presidência da República é capaz de dar os incentivos para que o ministro político persiga metas e se alinhe às diretrizes emanadas pelo presidente.

6.2.3. Analisando a hipótese dos ministros políticos sem política prioritária: política partidária ou equilíbrio?

Quando observamos os ministros políticos dentro do desenho da pesquisa, percebemos pelos relatos que há uma tendência geral de que eles privilegiem critérios político-partidários em suas ações visando atender às demandas políticas-partidárias. Uma política prioritária do presidente dentro da pasta comandada pelo ministro é uma oportunidade para a Presidência da República incentivar a adesão do ministro à priorização da mesma política e promover o alinhamento entre presidente e ministro. Mas quando observamos ministros cujas pastas não possuem políticas públicas dentro das prioridades da Presidência da República, o padrão geral observado parece revelar um espaço maior para a discricionariedade a respeito das ações sobre a burocracia e a política pública.

O padrão comportamento dos ministros políticos observado nas entrevistas foi de adoção de uma estratégia que privilegiava uma burocracia geralmente menos orientada por critérios técnicos, o que se refletia nas políticas públicas que acabavam tendo critérios técnicos de territorialização relaxados – critérios técnicos como a regra de implementação as cisternas no Semiárido combinada com famílias inscritas no CADÚnico – para algo que contemplasse interesses locais da base do governo.

Sob a presidência de Temer, Osmar Terra¹⁰⁸ extingue estruturas burocráticas de acompanhamento e monitoramento dos Plano Brasil sem Miséria e do Programa Água para Todos por meio da extinção da Secretaria Extraordinária de Superação da extrema Pobreza (SESEP), transformando-a em outra secretaria nacional, com atribuições diversas das de coordenação. Isso significava o fim de uma engrenagem burocrática que permitia controlar a intervenção do Estado sobre uma realidade ou tema e ir ajustando as políticas públicas. Também é um indício de não priorização da política das cisternas¹⁰⁹. Como seu braço direito, é nomeado

¹⁰⁸ Depois de ser Secretário Executivo do Comunidade Solidária, principal pasta social do gabinete do governo Fernando Henrique Cardoso, Osmar Terra continuou sua carreira política oscilando entre a vida parlamentar na Câmara dos Deputados e licenças para exercer a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. À época tanto do governo Temer, quanto do governo Bolsonaro, muitas vezes aparecia na lista como “ministeriável” na pasta da Saúde, o que é confirmado nas entrevistas como seu desejo. Osmar Terra, contudo, acabou sendo nomeado no Ministério do Desenvolvimento Social – que perde o restante da nomenclatura “e de Combate à Fome”, o que talvez seja o indício de uma perda de espaço ou prioridade do tema da Fome na gestão daquele governo. Era a primeira vez que Osmar se tornava ministro de um governo. Mais à frente, ele foi nomeado ministro uma segunda vez no governo Bolsonaro, no Ministério da Cidadania, uma fusão do MDS com outros vários ministérios e partes de terceiros ministérios. Alguns entrevistados participaram de ambas as gestões e por vezes se referem ao ministro como Osmar Terra I e Osmar Terra II, respectivamente suas passagens pelos dois governos, em ordem cronológica.

¹⁰⁹ As políticas públicas do ministério em grande medida deixam de ser discutidas no núcleo do governo o que significa que deixam de passar por um conjunto de camadas burocráticas dentro de uma estratégia e a ser tratadas

Alberto Beltrame, médico filiado ao PMDB¹¹⁰ que possuía laços profissionais com o ministro e ocupava até então o cargo de secretário nacional de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde no governo Dilma. Ele é nomeado como Secretário Executivo e evidenciaria aquilo que Borges (2020) nomeou em sua pesquisa como um controle ministerial verticalizado.

A política pública de cisterna de placa deixa de ser uma prioridade¹¹¹ e o tema da Seca igualmente deixa de ter uma centralidade na agenda, perdendo espaço. Ao ser perguntado sobre a liberdade para contratar pessoal capacitado, o entrevistado 04 reforça que houve uma grande mudança de pessoal ligado a agentes políticos, quando comparado à ministra anterior, Tereza Campello, nomeada na Presidência Dilma Rouseff:

Mudou bastante, Sávio. Porque aí entrou uma nova leva. Entraram agentes políticos efetivamente para dentro da máquina. E a necessidade de contemplar com cargos. E a gente recebeu como secretário (nome do servidor), que veio como uma pessoa do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) para ocupar o cargo e ele trouxe um diretor. Um diretor que era mais técnico, que era o (nome do servidor); um diretor político indicado pelo (nome de deputado federal), que era o diretor do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). E aí muitos técnicos foram mantidos e alguns foram trocados para poder liberar espaço para pra nomeação de agentes políticos em diversos níveis. Então, mudou bastante a configuração das equipes. No caso das cisternas, a mudança foi menor. Só na época do Só na época do (ministro Alberto) Beltrame que a gente teve uma indicação política para diretor.

No Ministério da Integração Nacional sob o governo Temer¹¹², houve um movimento parecido. A política de cisternas de polietileno seguiu minguando durante sua gestão, mas dotações ainda eram realizadas. Ainda que em queda, os montantes de recursos eram bastante significativos na casa das dezenas de milhões de reais. A política não parecia mais priorizada pela Presidência da República e tampouco os gestores entrevistados que trabalharam no

mais holisticamente. Ao invés disso, há uma perspectiva mais isolada e pouco integrada com despachos com o ministro, onde se apresentam demandas e onde o ministro autoriza fazer ou não, o que claramente retira ou afasta significativamente a Presidência da República do circuito de produção dessas políticas públicas.

¹¹⁰ Ver em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Alberto_Beltrame.

¹¹¹ A grande prioridade daquele governo Temer parecia ser realmente a reforma trabalhista, a PEC do teto de Gastos e a reforma previdenciária. Dessas conseguiu as duas primeiras. Ou seja, era um governo cujas principais pautas eram fiscalistas. E as cisternas eram um programa de acesso à água com forte conteúdo desenvolvimentista por meio de intervenção estatal com envolvimento da Sociedade Civil e de ação comunitária. Os novos nomeados inclusive concordam com a nova pauta. Sobre essa questão, por exemplo, o entrevistado 18 justifica algumas ações dentro da SESAN que diminuíram a execução das cisternas em favor do que entendia ser mais importante: o ajuste fiscal.

¹¹² Helder Barbalho é mais um ministro marcadamente político que atuou em um momento onde a política pública de cisternas (de polietileno) deixa de ser prioritária para a Presidência da República. Copartidário e bastante alinhado com o presidente Temer, era presidente em exercício do PMDB (atual MDB) no momento de sua nomeação para o MI, tendo já ocupado cargos de natureza ministerial no governo Dilma e disputado o governo do Pará, que perdeu no segundo turno por pequena diferença de votos. O político teve uma curta passagem pelo Ministério da Integração Nacional, entre maio de 2016 e saindo em abril de 2018, ao se desincompatibilizar do cargo para disputar as eleições estaduais para governador no Pará, de onde saiu vencedor. Seu Secretário executivo, Pádua Andrade, não tem filiação partidária e assume o ministério nesse momento.

Ministério a reconheceram como tal. Além da estrutura da SESEP não mais existir – que acompanhava e monitorava frequentemente a política de cisternas polietileno –, a estrutura interna do ministério para acompanhamento mais fino dos números passou a não acontecer igualmente.

Na gestão de Helder Barbalho os relatos retratam uma época de bastante mudança na equipe da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). O que se observa ao longo de todo o período do estudo é que a equipe da secretaria tem basicamente a mesma formação, com uma quantidade razoável de servidores efetivos da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Essas pessoas se revezam no tempo entre cargos dentro da mesma secretaria. Mas na gestão Helder, há uma mudança de pessoal que faz ingressar quadros que nunca antes haviam trabalhado naquela secretaria¹¹³. Ou seja, há uma mudança razoável na equipe, do Secretário, do Diretor – que muda duas vezes –, mas também do corpo técnico.

Com relação à política de cisternas de polietileno, não foi identificada em sua gestão qualquer iniciativa para reverter o processo de encerramento da política pública iniciado desde 2015. Sobre a desmontagem dessas instâncias de monitoramento, o entrevistado 23 descreve a seguinte situação:

Então de 2018 para frente foi só a continuidade da execução. E aí teve uma reestruturação no ministério na virada do governo, de 2018 para 2019. Enfim, naquela época. Aí é que se desfez essa coisa da coordenação exclusiva para o (Programa) Água para Todos. Aí ficou tudo para acompanhar todos os instrumentos, de todas as políticas. Quando tinha o monitoramento específico do (Programa) Água para Todos tinha um detalhamento. Mesmo porque tinha vários sistemas, que eram alimentados: o sistema do (Plano) Brasil sem Miséria, sistema do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), do CADÚnico, não sei o quê. Então tinha várias demandas. Aí, depois, realmente esse detalhamento foi diminuído bastante e passou a ser igual aos outros instrumentos da secretaria, o nosso acompanhamento.

As políticas de cisternas de polietileno passaram pela mesma situação que as cisternas de placa após o fim do Plano Brasil sem Miséria e o *impeachment*, que geraram grandes passivos na despesa de Restos a Pagar muito superiores à liberação financeira realizada pelo Tesouro Nacional. Da mesma forma que no Ministério do Desenvolvimento Social, houve a iniciativa de articulação para captação de recursos provenientes de repatriação para fazer frente a essas despesas passadas. O seu governo foi o último a empenhar recursos novos do orçamento para a política de cisternas de polietileno.

¹¹³ Inclusive com menos disposição para participar da pesquisa

O processo de fim da priorização das cisternas de placa e de polietileno no governo Temer minava a política pública a longo prazo e parecia retratar um momento muito mais de transição dado o desconhecimento do futuro, que significava os desdobramentos de uma eleição a cerca de 2 anos e meio pouco previsível. O entrevistado 04 trata um pouco desse movimento errático daquela gestão naquele momento conturbado da história política do Brasil. Segundo ele, havia bastante liberdade de atuação até o governo Dilma Roussef. Tal liberdade teria sido perdida no início do governo Temer com questionamentos sobre a implementação principal se dar pela ASA (Articulação do Semiárido), com a entrada de demandas claras por parte de parlamentares que apoiavam aquele governo. O entrevistado, contudo, ressaltou que, por outro lado, no caso do programa cisternas, a entrada de um diretor do programa técnico, que se movimentava bem na política foi um ponto que minimizou os problemas para o programa.

Sob o ponto de vista dos burocratas de perfil mais técnico, outro aspecto a ser destacado na gestão de Osmar Terra durante o governo Temer tratava-se de um debate sobre o programa cisternas. Havia um questionamento sobre a continuidade do programa por parte da nova gestão do ministério e o contraponto feito pelo corpo técnico reforçava a tese de que o planejamento daquela meta estabelecida fora realizado em um outro período e por um instrumento que era dinâmico e que se atualizava com o tempo, o CADÚnico. Naquele novo governo, o CADÚnico indicava que não foi alcançada a universalização. O entrevistado 17 mostra como representantes do recém-empossado governo enquadravam a questão e em que termos uma revisão sobre a universalização para definição de nova meta era colocada:

(...) o que eu percebi: a primeira questão que foi muito discutida é: vocês já atingiram as metas. Não precisava de um milhão de cisternas para universalizar? Então por que é que a gente vai continuar construindo? No novo governo. Isso, exatamente, o discurso passou a ser esse. As primeiras reuniões para entender, que a gente vai colocar a par o secretário do que a gente fazia, quais eram as ações de Segurança Alimentar. Ele não tinha uma formação na área de Segurança Alimentar. Mas ele tinha uma formação muito correlata. Que era a formação na Agricultura. Ele era engenheiro agrônomo e ele veio lá do Ministério da Agricultura (MAPA). Claro, que são diretrizes diferentes. Então, ele tinha um outro olhar para parte de produção. Então ele começou a questionar muito várias questões que a gente dentro da Secretaria (Nacional) de Segurança Alimentar (e Nutricional) (SESAN), tinha como parte da política. Então, por exemplo, no caso do Programa Cisternas, o grande questionamento foi esse: o governo dizia que para universalizar era necessária a construção de um milhão de cisternas. Já foram construídas.

Segundo os entrevistados, parece ter havido uma maior influência política na estratégia de recrutamento durante a gestão de Osmar Terra no governo Bolsonaro. O entrevistado 19 comenta sobre como o pessoal era recrutado sem qualquer critério técnico e muitas vezes, inclusive, critérios ideológicos eram utilizados geralmente para barrar pessoas:

Eu lembro da mudança, da primeira mudança do Bolsonaro onde um certo dia eles ligaram aqui no gabinete e pediram alguns cargos porque sabiam que e as pessoas que foram colocadas no lugar desses cargos? Qual era o critério que era utilizado? As pessoas eram de Esquerda, sem olhar nada do que estavam produzindo ou deixou de produzir ou da capacidade técnica ou não. Simplesmente queriam aqueles cargos por conta daquelas pessoas. Isso eu lembro muito bem, já em um novo momento, em um outro cenário. Na época do (ministro Alberto) Beltrame a equipe que chegou? Eu consigo falar de quem chegou. Acho que a gente teve de tudo um pouco: a gente teve pessoas que realmente não produziam absolutamente nada, passavam o dia inteiro aqui assistindo mil vídeos em celular ou... Que a gente chama de ASPONE. A gente realmente teve esses servidores e realmente não foram poucos. Mas a gente teve alguns gatos pingados que trabalhavam. Que estavam ali para tentar suprir algumas necessidades técnicas. Porque alguém precisa produzir. Então, assim, a gente teve, mas realmente quando eu escutava o perfil da turma que saiu pra grande maioria que entrou, existia uma diferença técnica muito grande. Pessoas ligadas a políticos. Basicamente eram pessoas ligadas a outros políticos. Osmar II¹¹⁴. (...) Tinha uma busca intensa nas redes sociais para entendera a posição de cada um, muitas pessoas deixaram seus perfis nessa época porque precisavam trabalhar. A pesquisa não era de conhecimento técnico, mas sim o que a pessoa andava curtindo, o viés político-ideológico da pessoa.

Sobre a gestão Osmar Terra durante o governo Bolsonaro, as passagens nas entrevistas o retratam mais radicalizado à Direita. Isso difere bastante da figura construída ao longo de sua trajetória política que o credencia como político mais moderado e, citado por mais de um de seus correligionários partidários, inclusive entrevistados desta pesquisa, como um político de Centro-esquerda ou o mais à Esquerda do MDB, em termos ideológicos. Ou seja, sua transformação em um rinoceronte *à la* Ionesco¹¹⁵ reforça a tese de que talvez não apenas a trajetória molde o perfil do ministro e, portanto, suas estratégias de nomeação. Mas os presidentes que o nomearam também acrescentam elementos ao contexto que complexificam o cenário onde são moldadas as ações dos ministros¹¹⁶.

¹¹⁴ Refere-se à gestão de Osmar Terra na Presidência de Bolsonaro. Sobre as diferenças entre Osmar Terra como ministro do governo Temer e como ministro do governo Bolsonaro, bem como as referências a essas gestões na forma das expressões Osmar Terra I e Osmar Terra II, respectivamente, pelos entrevistados, ver nota de rodapé 106.

¹¹⁵ Alusão à peça do romeno naturalizado francês Eugène Ionesco, *O Rinoceronte*, considerada entre aquelas como “teatro do absurdo”, uma alegoria da difusão do fascismo na Europa, trata de uma cidade interiorana em que as pessoas, pouco a pouco, vão se tornando rinocerontes e, assim, assumindo atitudes bestiais e impensadas.

¹¹⁶ Diferentemente de Michel Temer, seu copartidário, o ministro era menos próximo e menos alinhado a Jair Bolsonaro, um político *outlier* filiado a outro partido e com discurso antissistema. De toda forma, é importante pontuar que o governo Jair Bolsonaro parece ter uma relação conflitiva com a área de Segurança Alimentar e Nutricional desde o seu começo, de onde as políticas de cisternas são enquadradas. No dia 01 de janeiro, Bolsonaro em seu primeiro ato, Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, extingue o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão consultivo de uma área muito próxima e cara ao Presidente Lula e ao PT. Talvez a preferência nesse caso seja não ter uma política de acesso à água para populações pobres do Semiárido ou, quando muito, ter uma política que não esteja sob a moldura da convivência com o Semiárido.

Diferente da postura que teve com o programa cisternas quando nomeado no governo de Michel Temer, Osmar Terra agora retorna com um olhar menos tolerante para a política pública e, especialmente, para a ASA. A sua transformação de ministro do governo Temer para ministro do governo Bolsonaro é tratada em trecho da entrevista referente ao entrevistado 15:

E mesmo a direção da cisterna, até quase o final do governo Temer, o secretário ou o diretor, eu não via como inimigos do programa ou como contrários ao programa. Ainda que não tivessem clara visão que tinha o governo anterior. Não tinham a visão, não tinham... Mas também não eram inimigos e tudo. Mas eu acho que a análise desse ponto fica muito prejudicada pela falta de legitimidade. Porque eu acho que eles chegam lá e eles não conseguem fazer alguma coisa. Olha, vamos mudar isso. Não acreditamos nesse programa. Isso vai começar claramente com o Bolsonaro. E aí a coisa mais peculiar ainda que o primeiro ministro do Bolsonaro nessa área é o mesmo ministro que vira com Temer. E ele se transforma de uma data para outra. Se naquele momento ele não persegue, não tem problema, pelo contrário, nunca criou problema para a gente continuar executando o programa com orçamentos menores. Mas nunca teve nenhum problema. A equipe da cisterna, inclusive, acho que cresce ainda nessa época. Uma equipe boa, bem formada, servidores de carreira. No finalzinho a coisa começa a ficar meio estranha com algumas pessoas que começam a circular por lá, mas acho que já era sinal do que vinha pela frente. E no governo Bolsonaro, claramente, aí você lembra, não sei se isso era da profunda convicção do ministro ou se veio de fora. Olha, dinheiro para a entidade da sociedade civil fazer cisterna, não, não, não, não, nem pensar. Agora, engraçado que eles não conseguem articular também. E aí eu acho também que é um pouco de falta de prioridade, eles não conseguem articular também nem fazer via estados. Até porque os Estados também estavam na mão dos governos do PT (Partido dos Trabalhadores). O grosso no Nordeste. Então, eu não sei se isso foi uma diretriz, nada de botar dinheiro ali para

Outros registros de distintas entrevistas da nossa base de dados confirmam a pouca disposição do ministro Osmar Terra durante a Presidência Bolsonaro em implementar a política pública de cisternas de placa com a ASA e sua disposição em reformulá-la. Contudo, segundo os mesmos registros, a pressão sobre a reformulação do Bolsa Família apoiada por boa parte da sua base não permitiu que o ministro se concentrasse na política pública de cisternas para, possivelmente, a reformular de maneira que perdesse suas principais características.

6.2.3.1. Como a burocracia e as políticas públicas são impactadas sobre a gestão de ministros políticos

As entrevistas revelaram um novo Ministério do Desenvolvimento Social que se forjou a partir da Presidência Temer: de perfil mais conservador e sem o mesmo protagonismo de outrora. A política de cisternas é afetada pela falta de priorização que é observada desde Temer até o final do período investigado nesta pesquisa. A burocracia também tem que se acostumar com essa nova visão que apresenta uma lógica mais paroquial e de relação com Congresso e

emendas parlamentares, que influencia a direção da política e pode não alcançar os que mais precisam. Isso impõe à burocracia que tocava a política de cisterna de placas mais diretamente, mas também àqueles burocratas no *staff* que também intervinham de alguma maneira na política pública, a adotar uma nova postura. Um indício de como novas habilidades da burocracia que convergem com essa lógica mais paroquial diz respeito ao registro do entrevistado 3 que enaltece um burocrata técnico nomeado que aprendeu a fazer mapas políticos durante o governo Temer:

(...) era um técnico legítimo, aprendeu a fazer mapa político. (nome do servidor) pegava uma planilha, dizia assim: olha aqui, esses deputados do Nordeste são da base, estão votando conosco.

De fato, não há problemas quando técnicos sabem fazer mapas políticos. É uma virtude rara um bom técnico com leitura política. E técnicos com trânsito político parecem fundamentais para contribuir na travessia de tempos de crise como aqueles. A questão é saber até onde a política partidária poderia influenciar a política pública de cisternas sem se tornar nociva a ponto de miná-la e torná-la disfuncional, ou seja, não focada para aqueles que mais precisam. Nesse ponto, o trecho do entrevistado 18 que comenta sobre a atuação de um burocrata de perfil técnico no MDS na gestão Osmar Terra referente ao Governo Temer permite uma reflexão sobre os desafios em identificar o ponto exato até onde as componentes política e técnica podem conviver de forma harmoniosa:

Mas o que me deixava sempre satisfeita também é que você falou da intervenção... Não é intervenção, mas da entrada parlamentar nas demandas do que se tinha de política pública para oferecer. Eu me lembro muito do (nome do servidor) fazer um quadrinho que eu acho que você nunca viu. E aí eu, eu vou contar para você, tinha a demanda desses quadrinhos de todos os parlamentares que foram atendidos e que queriam cisternas nos seus Estados. E como que a gente ia poder atendê-los dentro dos convênios que a gente já tinha vigente. Então, o que que a gente estava fazendo? A gente tinha escassez de recursos, sabia que tinha convênios que iam precisar de um x de recurso no exercício seguinte e que contemplava o parlamentar naquela região. E se não contemplava, não contemplava. Não dava.

O mesmo entrevistado 18 justifica essa mudança em relaxar critérios técnicos da política pública em favor de parlamentares da base no governo Temer, lembrando como aquele governo que vinha de um processo de *impeachment* controverso estava desgastado politicamente, e que era importante contemplar parlamentares da base:

Não tinha-se tempo para fazer grandes mudanças. E tinha, sim, uma intervenção parlamentar que eu não consigo saber se ela não era assim já ou se ela era, mas ela era menor. Porque eu me lembro da gente ter que atender algumas demandas do Marcon (Deputado Federal) que era da época da (ministra) Tereza Campello. E que o Marcon tinha porque tinha que fazer o recurso aquele x da cisterna era do Marcon. Então tinha, sim, já uma

intervenção político-partidária e talvez ela tenha sido mais afetada talvez pela falta de habilidade da própria presidente Dilma. Fazer esse jogo político com a Câmara e com o Senado no Congresso. E aí quando vem o Michel Temer, que é um político de Câmara, de exercício de vida política todo esse tempo E ministro Osmar (Terra) também, talvez ali tenha se dado uma brecha maior para poder e aí, é politicamente que eu estou te falando, poder tocar aquele mais um ano e meio, entende? Até para não sofrer o mesmo processo de impeachment também do próprio vice. Então de conseguir fazer o atendimento dos anseios dos parlamentares. E aí eu não vou conseguir dizer para você, e aí é uma avaliação que talvez as pessoas que estiveram, (nome do servidor) e outros colegas seus que participaram desse processo, antes e depois para saber o quanto esta intervenção parlamentar, essa solicitação parlamentar aumentou ou não neste período e no período anterior a mim ali. Para poder saber se aumentou muito, 50%, 100%. Ou era, mas ela era mais tímida e que talvez ela tenha ficado mais escancarada. Essa avaliação eu não consigo fazer para você. Mas se a gente for falar da política de cisterna. Sim, foi casada demanda política com a racionalidade de recurso que se tinha com o que já tinha vigente para tentar atender a algumas demandas. Era meio vamos se safar porque... O cara vem, está pedindo, é um governo que está na corda bamba a todo tempo. Se não atender pode ficar ruim. Mas não tem recurso. Como é que a gente pode atender?

O entrevistado 16, trata de relato sobre a percepção que possuía sobre a gestão de Osmar Terra e o perfil de seus nomeados no governo Temer.

Não, eu não vejo em Osmar Terra nenhum critério técnico ou alinhado com os programas. Pelo menos na forma como a gente entendia e conduzia os programas. Não vejo em Osmar Terra nenhuma coerência, nem nenhum critério técnico nas escolhas que ele fez para a equipe dele.

(...)

Mas uma coisa que eu notava: vinham menos do que ele próprio ia. Eu acho que ele tinha muito mais uma articulação offline, fora da agenda. Deles com o próprio (ministro) Osmar Terra.

O entrevistado 17, por sua vez, relata sobre a característica da fugacidade do governo Temer que acaba por justificar não mais haver realização de processos de planejamentos estratégicos e reuniões de diretoria, entre outros instrumentos e processos relacionados à gestão de organizações, como era de costume até então na SESAN. Isso acontecia ao mesmo tempo em que havia uma busca pela utilização do programa cisternas fora do Nordeste, especialmente no Rio Grande do Sul:

Essa parte de planejamento estratégico quando teve a mudança de governo, ela deixou de existir. (...) essa parte de todo o ano realizar um planejamento estratégico na Secretaria (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN), envolvendo os principais diretores, realizar reuniões de diretoria semanalmente, isso deixou de existir. As reuniões de diretoria, no começo, elas existiam. Uma vez a cada 15 dias, 20 dias. E depois deixaram de existir. O Programa (Cisternas) já tinha uma expansão em alguns contratos no Rio Grande do Sul. Mas nunca foi muito para frente. Eram pequenos contratos, porque o Rio Grande do Sul já passava por alguns períodos de seca, como até hoje tem alguns períodos de seca muito grande. E com essa possibilidade

também de implantar tecnologias que pudessem armazenar água para os períodos de estiagem. Então no período chuvoso, armazenava e na estiagem, depois, utilizaria. Isso, já havia... No Nordeste as entidades já estavam muito acostumadas a atuar para a comunidade, a fazer o recrutamento. Elas já tinham expertise e no Sul não era assim. Mas aí vendo essa possibilidade de atuação no Rio Grande do Sul, isso chamou a atenção do pessoal que entrou depois em 2016. A gente tinha o ministro Osmar Terra, que era do Rio Grande do Sul. E o secretário Caio Rocha também era do Rio Grande do Sul. Então, de cara, a primeira coisa que foi falada era: precisamos investir em forma de visualizar os números. Em forma de avaliar esses indicadores. E quando a gente começava a mostrar os indicadores e quanto que a política tinha se estabelecido no território, ficou muito claro: mas por que essa prioridade para o Semiárido? Aí começou a se questionar, por exemplo, o Mapa de Insegurança Alimentar. As regiões prioritárias eram regiões basicamente do Nordeste. Mas aí se falava: a prioridade para o Nordeste é porque era o PT (Partido dos Trabalhadores). E o PT (Partido dos Trabalhadores) dava essa prioridade para o Nordeste. Mas havia um trabalho técnico. Então, esse Mapa de Insegurança Alimentar que regeu muito do finalzinho do governo da Dilma e também da (ministra) Tereza (Campello), do Arnaldo. Esse esforço de tentar mapear essas famílias, isso de cara já foi abandonado. O olhar para o Semiárido também como uma prioridade, também deixou de ser observado. Então, a prioridade passou a ser o Sul, e basicamente o Rio Grande do Sul. Porque havia, sim, o viés político (partidário). Então, existe a possibilidade de construir cisternas no Rio Grande do Sul? Então, vamos investir com esse olhar porque existia um interesse para a região.

A burocracia nomeada no gabinete do ministro Osmar Terra na Presidência Bolsonaro parece indicar um aprofundamento da estratégia de utilização de critérios mais políticos no seu recrutamento para atendimento de demandas de natureza político-partidária, segundo registros das entrevistas. O entrevistado 18, por exemplo, percebe uma mudança para um perfil menos técnico e mais partidarizado, inclusive com certa dose de paranoia no dia a dia:

A dos quatro anos do governo Bolsonaro, era tu levantava de manhã para trabalhar, Sávio, quem estava em cargos como eu, estava na direção balançando sempre, o (nome do servidor) balançando. Ninguém queria atender.

(...)

Então, vá lá, a gente trabalhou o governo do (ministro) Osmar (Terra) todo para redesenhar o (Programa) Bolsa Família e por causa do nome que o Paulo Guedes não gostou, o (ministro) Osmar (Terra) foi massacrado. Sabe essas coisas que é amador? Era muito amador. E eu não sei o que aconteceu com o Osmar (Terra), que o Osmar aí botou gente de tudo que é lugar e de tudo que foi pedido. No final, nem aquela menina que veio indicada pelo (nome de Deputado Federal) que trabalhou comigo, (nome de servidora), você lembra? A (nome de servidora) já era Osmar (Terra) II¹¹⁷.

¹¹⁷ Conforme já mencionado na nota de rodapé 106, os entrevistados algumas vezes se referem ao ministro como Osmar Terra I e Osmar Terra II, correspondendo respectivamente a suas passagens pelos dois governos, em ordem cronológica.

Vale destacar que essa interferência nas políticas públicas por parte de parlamentares se inicia mais fortemente no governo Temer e se agudiza no governo Bolsonaro. Relatadas nas entrevistas, essas interferências parecem estar conectadas com o mesmo movimento de conflito e disputa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ocorrido no passado e que culminou com a instituição das emendas impositivas em 2014.

Mesmo na gestão Onyx Lorenzoni onde, segundo entrevistas e registros, houve uma tentativa de se fazer uma grande reformulação na política de cisternas¹¹⁸ por notadamente o ministro se opor às ações da ASA (Articulação do Semiárido), implementadora da política de cisternas no Semiárido, o grau de controle já exercido pelos parlamentares da base sobre a burocracia e a política pública não parece ter mudado significativamente. A pandemia aparentemente forçou aquela gestão a se debruçar sobre a discussão do Auxílio emergencial e da reformulação do Bolsa Família, que era um assunto bastante sensível e demandado internamente no governo – pela associação do Bolsa Família com a figura de Lula e do PT (Partido dos Trabalhadores)¹¹⁹.

Sobre o ministro Onyx Lorenzoni, é importante destacar que se trata de um personagem político que tem um papel especial no governo Bolsonaro, sendo seu coordenador de campanha em 2018 e assumindo protagonismo ao ser anunciado ministro extraordinário para coordenar o governo de transição nos meses de novembro e dezembro de 2018. Aliado de primeira hora de Jair Bolsonaro, é nomeado ministro da Casa Civil, um dos cargos mais poderosos do gabinete de presidentes brasileiros. A crítica pela falta de capacidade de coordenação que a pasta deveria promover faz ele ser nomeado em 2020 no Ministério da Cidadania e, depois, se tornar uma espécie de ministro coringa, se encaixando em qualquer ministério onde o presidente o nomeava, ao sabor das circunstâncias políticas e da necessidade de acomodar partidos fruto das negociações no Congresso. Mesmo com o discurso fortemente ligado à atividade empresarial e

¹¹⁸ Na Secretaria Nacional relacionada às cisternas, Onyx Lorenzoni nomeia um perfil conservador técnico, com experiência na área de Agricultura, servidor aposentado. Os entrevistados, incluindo os burocratas de carreira que participaram de outras gestões, o apontam como uma pessoa séria e que procura acertar nas decisões. Com o programa tomado pelos interesses político-partidários e regionalistas da base de apoio do governo ligada ao Semiárido, o secretário tem o trabalho limitado. Ele tenta retomar orientações mais técnicas para disponibilização dos escassos recursos da política de cisternas e tem certo apoio técnico de servidores antigos da casa que detêm experiência de gestões passadas.

¹¹⁹ O ministro consegue colocar de pé o Auxílio Emergencial, mas não a reformulação do Bolsa Família. Acaba sendo exonerado na esteira das movimentações do governo para eleger o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, e o presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, ambos candidatos apoiados pelo governo de Jair Bolsonaro. Ele é substituído por João Roma, que teve um papel controverso na vitória bolsonarista da Câmara, vencendo o candidato do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia. Mais à frente, Onyx se candidata a governador do Rio Grande do Sul em 2022, perdendo no segundo turno. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/08/bolsonaro-diz-que-onyx-deixara-cidadania-para-assumir-secretaria-geral-da-presidencia.ghtml>.

à iniciativa privada, é um político profissional que tem no currículo as candidaturas a prefeito e vice-prefeito de Porto Alegre já entre os anos 1980 e 1990. Já havia exercido dois mandatos como deputado Estadual na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Iniciou o primeiro mandato como deputado estadual filiado ao Partido Liberal (PL). À época do governo Bolsonaro, Onyx já havia conquistado sua quinta candidatura na Câmara de Deputados. Mesmo com toda essa trajetória, quase toda experimentada filiado ao PFL (Partido da Frente Liberal), nunca foi um político que tivesse se destacado como líder partidário, estando sempre identificado pejorativamente como do grupo do baixo clero¹²⁰.

Sobre a tentativa mencionada de reformular o programa cisternas na gestão de Onyx, empreendida pelo seu novo secretário nacional – responsável pelas cisternas no MDS – de perfil técnico – segundo seu relato, com o aval do ministro –, a manobra consistiu em reinserir critérios técnicos no planejamento/territorialização da política pública de cisternas de placas, além da troca de pessoas ligadas a parlamentares da base com interesse eleitoral no Semiárido. Mas os interesses político-partidários e regionalistas pareciam bastante cristalizados naquele momento. A ponto de o secretário não conseguir exonerar o coordenador geral da área de cisternas por meio do Diretor, irmão de um deputado federal ligado a esses interesses. Pelos relatos, o coordenador geral parecia ser o grande operador da política. Assim, o próprio Secretário Nacional se encarrega de exonerá-lo, mas encontra ainda assim dificuldades. Todo esse cenário complexo dificultava qualquer redesenho do programa cisternas. Cenário que incluía como elementos a pandemia, a pressão pelo redesenho do Bolsa Família, além da formulação e operacionalização do Benefício Assistencial. Segundo o entrevistado 18, a esse respeito:

Mas aí no exercício do Onyx, também, Sávio. O desenho do (Programa) Bolsa (Família) vem e não é que ele atrapalha o desenho da (do Programa) Cisternas, é que não tem mais gente capacitado para fazer. No do (ministro) Ônix (Lorenzoni) ainda fica o (nome do coordenador geral) que o Onyx queria tirar. Por duas vezes falou comigo e com (Secretário da SEISP) para tirar. Mas o deputado vinha e fazia uma força por alguém por trás do Onyx que o Bolsonaro ligava e dizia para o Onyx não tirar.

Depois de um longo processo, o próprio coordenador geral em questão é exonerado, mas a nomeação do novo coordenador geral escolhido pelo secretário é retaliada via Casa Civil. Dessa forma, o Secretário segue os próximos meses até pedir exoneração no começo de 2021.

Importante destacar que durante o governo Bolsonaro, os registros das entrevistas no MDS, tanto com relação a Osmar Terra quanto a Onix Lorenzoni, o clima geral do ministério,

¹²⁰ Disponível em: <https://www2.al.rs.gov.br/memorial/Default.aspx?tabid=4943> .

incluindo aí as cisternas, parecia que recrudescia contra pessoas que não seguissem a cartilha ou fossem consideradas de orientação ideológica à Esquerda à medida que o governo Bolsonaro não deslanchava e começava a receber críticas. Isso parecia levar ao patrulhamento e ao medo das pessoas em falar ou fazer algo errado. Nesse sentido, o entrevistado 18 afirma que:

Eu só me lembro de que a gente teve uma evasão de Recursos Humanos (RH), de força de trabalho, mesmo. O (servidor público) saiu, o (servidor público) saiu, a (servidora pública) sempre com medo, não tinha firmeza. Muito pressionada pelos Estados sempre ligando para ela que tinha que aditivar os convênios ou que tinha que fazer repasse e não autorizava os repasses.

No Ministério da Integração Nacional, na esteira de um bolsonarismo mais ideológico que toma o discurso e atos de um ministro outrora identificado como ponderado, Rogério Marinho faz mudanças estruturais dentro do ministério e promove a renovação de parte da burocracia. O entrevistado 07, um dos poucos remanescentes de gestões anteriores, assim contextualiza aquele período no Ministério e na antiga estrutura da SDR:

Com Marinho houve troca geral. Houve troca geral. Troca de secretários, todos os coordenadores. Aí realmente Marinho veio com uma diretriz muito forte de mudar realmente toda a política pública. Aí mudou todos os quadros, mudou toda a lógica de implementação.

Antes de sua nomeação no Ministério do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho estava nomeado no Ministério da Economia, como Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Brasil, já que não conseguiu se reeleger após três mandatos como deputado federal. Sua estada no ministério é marcada pelo início da pandemia no Brasil e, durante sua gestão, passa a adotar um discurso em prol do aumento do gasto público que cria uma clivagem entre grupos que defendem o então teto de gastos aprovado no governo Temer (e que ele apoiou na ocasião) e aqueles que defendem o afrouxamento do teto diante dos cortes em série do governo desde o período Temer – que, junto com a pandemia de COVID-19, deixam a situação da economia dramática. O ministro protagoniza uma nova estruturação no Ministério do Desenvolvimento Regional, unificando as áreas responsáveis por mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. Isso atinge diretamente a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDR), que é substituída pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SDR), colocando em disputa os recursos de mobilidade e urbanos com aqueles mais voltados a populações pobres rurais. Fora da agenda do governo, o tema da seca e suas possíveis soluções, como a política de cisternas, seguem fora das

prioridades¹²¹. Naquele momento a política de cisternas de polietileno praticamente inexistia¹²². Em 2020 as últimas cisternas são entregues fruto de recursos empenhados em exercícios passados. A política pública de cisternas de polietileno perde prioridade e desempenho desde que se iniciou sua desativação em 2015.

Mas a análise dos dados orçamentários e de emendas parlamentares indica que o avanço dos parlamentares não se dá primordialmente pelo financiamento via emendas parlamentares que fazem frente a orçamentos do Poder Executivo cada vez mais achatados, como ocorre em outras políticas, sobejamente as políticas públicas da Saúde (Piola; Vieira, 2019). No caso das cisternas de placa e de polietileno, observadas as tabelas 14 e 15, os registros das entrevistas parecem estar realmente falando de parlamentares indo ao ministério para possivelmente pedir que os recursos do Poder Executivo sejam direcionados para a base dele, evidenciando uma conexão eleitoral partidária que, se o deputado for candidato a prefeito é direta; e se não for, estaria fortalecendo o partido. Esse processo provavelmente seria igualmente importante para um governo relativamente fraco e acuado que precisava do apoio do Congresso. Os dados obtidos pelo autor mostram um cenário de emendas com um montante de recursos baixos quando comparado com os já parcos orçamentos desses governos¹²³:

Tabela 14 – Orçamento cisternas de placas vs Emendas Parlamentares (MDS)

Ano	OGU		Emendas	
	Dotação Final	Empenhado	Autorizado	Empenhado
2011	1.264.777.080,61	1.183.329.649,15	0,00	0,00
2012	1.585.104.910,50	1.219.645.474,21	0,00	0,00
2013	1.183.471.703,60	1.174.556.696,10	0,00	0,00
2014	868.954.170,64	774.148.224,55	0,00	0,00
2015	327.890.854,36	227.127.121,06	0,00	0,00
2016	149.033.734,20	149.032.063,79	919.072,77	917.403,78
2017	80.159.778,25	54.737.917,69	0,00	0,00
2018	183.556.636,66	183.556.636,66	1.398.357,49	1.398.357,49
2019	69.143.472,93	69.143.472,93	0,00	0,00
2020	2.604.233,00	2.557.629,00	2.604.233,00	2.557.629,49

Fonte: SESAN/MDS, 2024. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

¹²¹ Como ministro político, Rogério Marinho parece ter aproveitado a nomeação em um Ministério com as características do Ministério do Desenvolvimento Regional para fazer repasses e voltar a ser parlamentar. Nesse sentido também acaba saindo do PSDB e se filiando ao PL, aproximando seu discurso do bolsonarismo. É eleito Senador da República pelo Rio Grande do Norte em 2022.

¹²² Importante registrar que parece ter havido uma tentativa da política pública de cisternas de placa ser substituída pelas de polietileno no MDS durante o governo Bolsonaro. Essa tentativa parece ter acontecido em alguns momentos e de formas variadas, especialmente na gestão de Osmar Terra.

¹²³ Exceto para 2020. De toda forma, o autor verificou os dados de 2021 e 2022, que não fazem parte do recorte da pesquisa, e os valores de emendas para cisternas voltam a ser baixos.

Tabela 15 – Orçamento cisternas de polietileno vs Emendas Parlamentares (MI)

Ano	OGU		Emendas	
	Dotação final	Empenho	Autorizado	Empenhado
2011	198.265.422,43	0,00	0,00	0,00
2012	2.137.266.604,69	1.398.727.639,44	0,00	0,00
2013	1.756.419.822,75	1.733.640.281,75	0,00	0,00
2014	1.555.769.553,00	1.348.952.186,44	0,00	0,00
2015	182.820.100,64	140.407.402,72	0,00	0,00
2016	139.484.014,36	100.869.670,00	0	0,00
2017	136.837.793,87	131.974.878,54	5.010.096,76	1.215.868,66
2018	0,00	33.718.799,01	752.961,73	752.961,73
2019	0,00	0,00	0,00	0,00
2020	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento - SIOP, 2024. Obs: Dados deflacionados pelo autor com o IPCA a valores de dezembro/2020.

Pode-se observar que tanto no MDS, quanto no MI, os valores das dotações orçamentárias finais do Orçamento Geral da União do Poder Executivo, mesmo com números historicamente baixos para as cisternas, são muito superiores aos recursos de emendas parlamentares para cisternas de placa e de cisternas de polietileno.

O entrevistado 21 compartilha um pouco de sua experiência nesse período, tratando principalmente da mudança na lógica do planejamento e da tentativa de redirecionar recursos para o Rio Grande do Sul:

(...) de uma emenda “x” de um deputado tal. Não era algo que partia de uma estratégia de Ministério de Governo para reduzir a demanda. Não existiam critérios de priorização do atendimento. Enfim, coisas nesse sentido.

(...)

Em 2016 a 2018, houve um processo... Aí entra a questão do perfil do ministro. Como a gente tem ali o (ministro) Osmar Terra, um ministro deputado, então toda negociação de cisternas ela necessariamente passava por uma negociação com o parlamento. Então eu participei de várias, várias e várias negociações com o diretor, que era o (nome do servidor), com parlamentares, para a gente definir o atendimento da Cisterna. Praticamente nenhum atendimento que a gente fez em 2017 e 2018 se deu sem um diálogo com o Congresso. Toda a execução ela se dava a partir desse diálogo. O que não era o caso de 2011 a 2016, em que o Ministério (do Desenvolvimento Social) (MDS) tinha muito mais liberdade. Claro, recebia e atendia demandas. Mas eram demandas bem pontuais. Em 2017 e 2018, não. Toda execução do programa passava por uma validação da base do governo no Congresso. Isso é uma mudança radical em termos de Planejamento e Gestão do programa.

(...)

Enfim, a gente tinha esses parlamentares que a gente tinha que necessariamente que conversar antes de definir a atuação. Isso era uma mudança completa dessa autonomia de gestão. Apesar da gente ter autonomia pra fazer coisas novas, pensar coisas novas, a gente perdeu essa autonomia de definir a territorialização das ações do Programa (Cisternas).

(...)

Ele apesar de não atender diretamente o interesse dele, era o interesse do Partido. Tem vários parlamentares do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) na região Nordeste, inclusive na época tinha governadores, tinha o governador de Alagoas... Ehhh, Paraíba... Alguns governadores que eram aliados do governo Temer. Então ele fez essa articulação política. Foi num processo... Claro, ele direcionou algum recurso para o Rio Grande do Sul, obviamente, que haveria um aporte para fazer outras coisas: poços... TEDs (Termos de Execução Descentralizada) para outros órgãos para fazer poços. Mas ele de certa forma manteve a maior parte do recurso no Nordeste, acho que para atender a demandas de parlamentares e governadores que eram aliados. Houve uma inteligência nesse processo. Como coloco, não houve uma ruptura entre 2016 e 2018, do ponto de vista de execução do programa. Houve uma mudança na forma de gerir o território, na forma de gerir politicamente a ação. Mas houve essa manutenção da prioridade para o Semiárido, houve essa sensibilidade por mais que tivesse havido redirecionamento de recursos para a região Sul. E que durante o (Plano) Brasil sem Miséria (BSM) houve também. Então, a gente teve o direcionamento de recursos com o mesmo formato de 2016 a 2018.

Há uma mudança nas prioridades do governo e no perfil do ministro do MDS a partir da Presidência Temer. Isso leva a uma atuação do ministério mais voltada para o Congresso, com interação mais forte com os parlamentares, o que aparentemente faz com que o planejamento de cisternas leve em consideração em maior medida, quando comparado ao governo anterior, as questões político-partidárias – ao tratar os recursos referentes ao orçamento de cisternas com base nos interesses dos parlamentares aliados e não em um ranqueamento técnico que obedece critérios de necessidade e renda, segundo as entrevistas – e regionalistas – ao tentar direcionar mais os recursos das cisternas para sua base, no caso o Rio Grande do Sul, ainda que residualmente, conforme tabela 13:

Tabela 16 - Cisternas de placas por ano e UF

UF	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC				54	219	272	299	52		
AL	3.929	6.278	1.322	6.710	2.316	1.517	998	2.388	1.961	1.543
AM					321	375	41	249	87	
AP					36	127	348	52		
BA	16.767	22.231	35.512	35.117	24.903	16.228	15.049	9.293	6.650	1.994
CE	33.834	25.074	23.724	32.493	20.715	11.351	8.118	4.351	3.881	783
DF								51		90
ES								30	399	
GO					59	117	56		90	58
MA								143	52	254
MG	2.177	1.899	10.926	8.062	5.041	3.659	1.945	1.093	1.808	84
MS								75	445	
PA				442	251	547	726	1.058	224	406
PB	5.980	3.978	9.422	5.364	10.977	6.242	4.744	546	2.098	293
PE	9.233	15.221	22.096	6.092	7.925	16.432	5.903	3.640	4.703	1.521
PI	5.077	2.543	1.191	6.010	2.220	1.630	1.360	190	2.395	227
RN	5.637	2.044	5.600	5.250	1.890	1.647	1.592	443	234	379
RS			5	20	15			43	160	80
SC			32	115						
SE	1.380	552	980	988		1.255	1.088	613	1.170	506
Total	84.014	79.820	110.810	106.717	76.888	61.399	42.267	24.310	26.357	8.218

Fonte: SESAN/MDS, 2024.

Vale destacar um processo de disputa de controle sobre as políticas públicas de cisternas de placas por parte de parlamentares do Congresso, mas que claramente não tem as emendas parlamentares como principal instrumento financiador. Na realidade, o orçamento do Poder Executivo está minguando e parlamentares da base do governo que tem interesse na região vão conseguindo, à base de pressão política e do jogo de interesses, influenciar o planejamento territorial de cisternas, causando uma disfunção da política pública que deixa de observar critérios que direcionariam a política pública àqueles que mais necessitam.

Havia também um movimento que vinha desde antes e perdurou até a gestão do ministro Onyx Lorenzoni na tentativa de justificar recursos das cisternas fora do Nordeste. Havia uma identificação do Nordeste como sendo próximo ao PT (Partido dos Trabalhadores) e à Esquerda, em um governo fortemente marcado pela polarização ideológica. E esse movimento se encaixava com um governo cujos últimos ministros tinham base eleitoral no Rio Grande do Sul. De toda forma, essa priorização do Rio Grande do Sul pelos dois ministros políticos gaúchos que ali passaram, no caso das cisternas pareceu bem residual, quando consideramos a tabela 16. Sobre isso, o entrevistado 18 comenta:

Quando você vai traçar uma política pública, onde é que está a maior dificuldade? É no Nordeste. Então é lá que nós vamos trabalhar primeiro. E eu sempre dizia uma coisa: você pode cruzar qualquer dado de pobreza, de IDH, qualquer dado que você cruzar se você quiser saber onde precisa entrar com política pública é sempre o Nordeste. Uma vez o ministro Onyx riu porque eu disse isso para ele. Mas se a gente cruzar... ministro, deixa eu lhe explicar uma coisa, pode pegar todos os dados que tiverem, todos eles, se você quer saber onde tem pobreza, pode cruzar o que quiser. Vai ser lá. Tem pobre no Rio Grande do Sul? Tem. Tem pobre em São Paulo. Então, tem pobre em todo lugar. Onde há concentração de pobreza nesse sentido de necessidade de política pública é lá. Você pode cruzar qualquer dado que for.

A gestão do ministro Osmar Terra durante a Presidência de Jair Bolsonaro, pelo teor do conteúdo captado nas entrevistas e que se repete entre os entrevistados, indica o que seria talvez um ápice da perda de controle do Poder Executivo sobre a política pública de cisternas para o Poder Legislativo. O orçamento chegou a seus piores momentos e emendas parlamentares eram buscadas para complementar recursos – que traziam de nocivo o enfraquecimento do planejamento territorial mais racionalizado que priorizava aquelas famílias e regiões mais necessitadas, suplantado pela lógica de territorialização conforme os interesses do parlamentar. A lógica era subvertida para o interesse eleitoral, minando o programa e retirando sua funcionalidade.

O entrevistado 15 discorre sobre o vácuo que a falta de territorialização técnica deixa e que abre oportunidade para que interesses locais, muitas vezes cristalizados no Congresso, tentem influenciar a política pública:

No Osmar (Terra) 2, certamente. No Osmar (Terra) 2 a nomeação de secretários para SESAN (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Aliás, foi um Secretário com o Osmar (Terra) II era completamente a rendição à política partidária mais rasteirinha, mais mesquinha. Então o Secretário nomeado era de algum grupo político. Eu não me lembro qual grupo político-partidário. Mas que era realmente a politiquinha de balcão, deputado, senador... (...) e acho que vai entrando esse fortalecimento do parlamento, no pior sentido da ideia, inclusive com eles descobrindo que com o orçamento dizimado e o poder das emendas... E aí eu vou botar dinheiro no seu ministério. Mas você vai fazer cisterna aqui. Ah, mas aí não precisa de cisterna. Não é prioridade. Mas não importa. Eu acho que isso vai mudar também a relação também do governo Bolsonaro. Então, a política pública existe, mas ela não tem mais, assim, se perguntar por que ela existe, em termos mais profundos, assim, as pessoas não sabiam responder: tem porque tem e tem para atender a esses interesses mais paroquiais, mesmo. Isso para não dizer dos outros problemas. Não vamos falar da parte pior. Mas é isso, é o deputado tal. Eu sou o secretário que representa o Partido tal. Eu não vou mediar isso com a política pública. Eu vou atender o meu deputado, a minha base, o meu Partido, o voto que ele dá no Congresso.

Mas nesse ponto é importante reforçar algo digno de nota. Embora as emendas parlamentares para cisternas tenham aumentado em ambos os ministérios, elas ainda eram

diminutas e representavam muito pouco, sob o ponto de vista orçamentário, quando comparávamos mesmo com o pior orçamento da política no período. Ou seja, quando os entrevistados falavam de maior interação do ministério com os parlamentares e sobre os movimentos para articular cisternas em suas bases eleitorais, provavelmente estavam falando da interferência de parlamentares da base do governo que definiam onde as cisternas seriam implementadas com os recursos do próprio Poder Executivo – que àquela altura estava no menor nível da série histórica. Talvez o conceito de *pork barrel* seja o retrato mais próximo do que parece ter acontecido com as políticas públicas de cisternas, especialmente as cisternas de placas durante o período do governo Bolsonaro. Tanto na gestão Osmar Terra, quanto na gestão Onyx Lorenzoni, parece que parte da burocracia do ministério e do orçamento foram capturados pela base parlamentar com o objetivo de transferir recursos orçamentários do ministério para territórios – no caso, redutos localizados no Semiárido, com o objetivo de privilegiar as bases eleitorais de políticos com interesses no Semiárido¹²⁴.

Finalmente, é importante observar o gráfico 14, que evidencia um achado relevante: o programa de cisternas perde importância nos governos Bolsonaro e Temer, não sendo mais uma prioridade. Desde o final do primeiro mandato Dilma, o programa vinha diminuindo seu desempenho, o que seria natural para uma política que alcançou uma meta desafiadora. Mas a política parece voltar até 2016 a uma execução razoavelmente dentro de sua normalidade, quando comparamos ao período anterior a Dilma.

Nos dois últimos anos do governo Temer, a implementação de cisternas cai até chegar a cerca de um terço do valor de 2016 – que pode ser comparado a um valor equivalente à realidade do programa antes do Plano Brasil sem Miséria. Nesse momento, o governo Temer já diminuiu bastante a exposição do programa nos seus documentos oficiais, como o discurso e o PPA.

O governo Bolsonaro mantém em seu primeiro ano os números de cisternas implementadas pela política pública em um nível baixo, comparável ao do governo Temer. Mas já no seu segundo ano, as cisternas despencam chegando a seu menor valor da série histórica até aquele momento, com 7.188 cisternas de placas.

¹²⁴ Ou seja, provavelmente, a influência dos parlamentares ocorria “por dentro”, com o parlamentar indo ao ministro ou nomeando burocratas e dirigindo recursos para sua base, fortalecendo a conexão eleitoral e partidária – nesse caso, se o parlamentar ou um correligionário próximo era candidato a prefeito, poderia dizer que as cisternas eram implementadas por sua influência. Possivelmente, aquelas localidades reduto da oposição eram privadas dos já poucos recursos. De toda forma, esse esquema não é passível de ser identificado por classificadores orçamentários, sugerindo-se mais estudos e outros métodos não explorados nesse trabalho.

Os números e a trajetória da política pública ensejam uma reflexão sobre um possível processo de desmantelamento da política pública. Os relatos das entrevistas retratam ações no governo Bolsonaro que pareciam uma tentativa errática de desmontar a política pública. Talvez por uma falta de decisão firme, o desconhecimento de como inviabilizá-la ou mesmo pela pressão de parlamentares ávidos por colocar emendas ou influenciar a política de forma que fosse orientada segundo seus interesses mais paroquiais, as tentativas não lograram êxito. Foram identificadas ao longo da pesquisa iniciativas que oscilavam desde a diminuição drástica do orçamento da política pública e de suas entregas; passando pela tentativa de inclusão de mecanismos no desenho da política que inviabilizassem o recebimento de recurso por parte das organizações da ASA, o que poderia tornar inviável a cobertura do programa em alguns territórios; até a tentativa de fazer repasses para outros órgãos que iriam tentar executar os recursos de alguma forma¹²⁵.

O entrevistado 21 dá sua percepção do que vivenciou na gestão de Osmar Terra durante a Presidência de Jair Bolsonaro e o que reforçou suas suspeitas sobre uma tentativa de ruptura da política quando retorna em 2023 e reexamina as informações e dados sobre o que foi feito da política pública:

Bom aí fica muito marcante a história da continuidade. Porque aí você tem 2011 a 2016 um processo. De 2016 a 2018 um processo de continuidade, mas sem prioridade de política. E em 2019 é uma ruptura. É uma ruptura de política. Se entra em 2019 ainda com uma tentativa de manter o programa, por exemplo, o Programas Cisternas. Mas você percebe que é uma outra ruptura, uma ruptura interna. Você não tem um rompimento imediato. Você percebe que as intenções por trás são outras. Não é de se fazer a implementação do programa como ele foi concebido. É de fazer outro tipo de coisa com um recurso que era para aquilo. É uma ruptura não brusca, mas uma ruptura gradual do Programa (Cisternas). (...) mas eu conseguia perceber esse movimento. E depois ficou insustentável. A gente saiu do Ministério (do Desenvolvimento Social) (MDS) e eu não conseguia acompanhar mais. Quando a gente retorna em 2023, que a gente consegue ao longo desse ano fazer esse diagnóstico do que foi feito nos últimos quatro anos, fica muito claro que foi uma tentativa explícita de extinção da política. Mais um ano e o Programa (Cisternas) teria sido distinto. Então isso não passa com uma determinação de ministério, é uma determinação de governo. Da mesma forma que o (Plano) Brasil sem Miséria (BSM) precisa ter uma determinação de governo, a ruptura de um Programa de 20 anos, com todos os resultados e impactos mensurados, ela precisa ser uma determinação de governo. Não se rompe com isso sem que haja uma intenção clara de rompimento.

¹²⁵ Seguindo as categorias de desmantelamento de Bauer *et al* (2014), pode-se constatar indícios de diminuição abrupta do orçamento (desmantelamento padrão), tentativa de utilizar o orçamento das cisternas de placas para construção de cisternas de polietileno por meio da CODEVASF (desmantelamento de mudança de arena), utilização de critérios político-partidários e regionalistas para implementação das cisternas e outros tipos de ação que configurariam um desmantelamento ativo.

Ao ser questionado sobre se essa ruptura teria a ver com o corte brusco de orçamento da política pública, o mesmo entrevistado 21 responde:

Não só o orçamento, claro. O orçamento é o primeiro sinal. A gente ia entrar em 2023 com dois milhões (de reais) no orçamento, de um orçamento que já foi de um bilhão (de reais) em 2013 e 2014. É muito difícil você matar uma ação orçamentária da noite para o dia. Então, você vai fazendo isso de forma escalonada. Então quando você olha o histórico do orçamento ao longo dos últimos anos, você percebe isso. Em 2022, que havia sido o menor (orçamento) da história, era 20 milhões. Quando ia entrar em 2023 era dois milhões. Em 2024 certamente seria zero. Então é uma questão muito de gradualismo. Mas não tem a ver só com o orçamento. Tem a ver com processos. Então o Programa Cisternas foi construído com base em uma parceria muito forte com a Sociedade Civil. Quando você olha nos últimos anos, principalmente nos últimos dois, três anos, isso não existe mais. Era um processo que estava sendo desconstruído. A gente quase não tinha mais entidades credenciadas para executar o programa. As entidades que continuaram, seja executando contratos ou como parceiras do Ministério (do Desenvolvimento Social) eram entidades que não eram entidades históricas. Então várias denúncias, problemas de execução foram sendo mapeados ao longo de 2023. Então a gente percebia que as entidades que permaneceram executando eram entidades com outras intenções. Não eram entidades que estavam interessadas em fazer um processo de implementação de tecnologia social. Eram muito mais empresas de construção de cisternas com uma outra perspectiva. Qualquer coisa que eu afirmar aqui são impressões que a gente tem a partir do que a gente observa nos processos. Mas houve uma mudança brusca de... Como é que eu posso resumir isso? Os processos associados à implementação mudaram, seja em termos de orçamento, seja em termos de parceiros responsáveis pela implementação. A gente via uma desconstrução muito clara: projetos firmados apenas amarrados a um deputado ou senador, algum político. Não existia um direcionamento técnico muito claro em relação à implementação da política. Projetos que existiam era convênio com parceiro tal que veio. Um exemplo: um dos maiores convênios que a gente tinha quando a gente assinou aqui em 2023 era um convênio com um consórcio. A gente tinha basicamente convênios com consórcios públicos de município. E eram consórcios que a gente não conhece e que sabia do relacionamento direto com parlamentares. Então, o que existia aqui em termos de consórcios de projetos eram projetos que a gente sabia que tinha sido elaborado e analisados a partir de pressões individuais, mesmo.

Foi mencionado por alguns entrevistados tentativas de repasse dos recursos do programa para a CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba), para que a CODEVASF implementasse tais cisternas. Essa iniciativa, contudo, parece não ter prosperado.

De toda forma, é importante ressaltar que o esvaziamento do orçamento do programa e a própria sanha do Congresso em operar o programa via pressão política ou emendas parlamentares levavam a um processo de substituição de critérios técnicos de planejamento por critérios majoritariamente político-partidários. Esse processo poderia ser entendido aqui como uma espécie de desmantelamento da política pública ao causar disfuncionalidade.

Esse processo, por exemplo, levou ao programa a operar sem um coordenador geral – figura essencial na operacionalidade da política pública – simplesmente porque o poder da base do governo no Congresso que incidia sobre a região inicialmente conseguia dificultar a exoneração de um servidor que tornava a política disfuncional e, depois de exonerado, passou a inviabilizar o nome indicado pelo secretário nacional.

Ainda sobre a questão da burocracia, foram constatados episódios que não pareciam seguir uma lógica comum ao Estado. Na tentativa de reforçar o pessoal da Secretaria Nacional com quadros capacitados e que possuíssem trajetória de experiência burocrática na condução da política, alguns nomes foram selecionados e indicados para nomeação. No fluxo normal de uma nomeação, onde o nome da pessoa a ser nomeada geralmente passa pela Casa Civil para uma análise que para averiguação sobre eventuais processos e questões relacionadas à ficha funcional do servidor público, muitas nomeações travavam, aparentemente, por questões meramente políticas.

De toda forma, essas questões sobre um eventual desmantelamento da política pública não são o cerne no presente trabalho, ao que se sugere que futuros trabalhos sobre o tema considerem e aprofundem a questão adequadamente.

6.2.3.2. Ministro político equilibrando critérios político-partidários com desempenho de política pública

Na observação dos ministros de perfil político e em um contexto em que a política pública de cisternas não era priorizada pela Presidência da República, foi possível constatar uma quebra do padrão de comportamento dos ministros políticos. Durante a gestão Osmar Terra no governo de Temer, a despeito da estratégia comum de um ministro político de privilegiar critérios de recrutamento de pessoal mais voltado a aspectos político-partidários, há uma tentativa de equilibrar o atendimento de demandas político-partidárias com a busca da implementação efetiva da política pública.

Indagado a respeito de ingerências político-partidárias nas políticas de cisternas de placas, o entrevistado 04 coloca sua visão em perspectiva comparada entre o perfil e as atuações do ministro Osmar Terra, nomeado por Michel Temer e o perfil da ministra Tereza Campello, nomeada por Dilma Rousseff:

(O governo) Dilma, era bem técnico e bem poucas ingerências políticas. As ingerências políticas efetivamente começaram no governo Temer, Sávio. Para distribuição de lotes ou de tecnologias em determinados municípios que eram da base partidária de determinados partidos ou de determinados parlamentares. Então, no governo (da presidenta) Dilma essa não é era uma

preocupação de jeito nenhum. Olha, eu acho que a principal mudança foi essa da entrada de demandas políticas claras vinculadas. A gente tinha bastante liberdade de definição e de atuação. E na entrada do governo Temer a gente já levou logo de cara um corte grande de começar a ser questionado sobre a ASA (Articulação do Semiárido) como a principal implementadora. Porque era uma agente do PT (Partido dos Trabalhadores). Começou aquela perseguição infinita e a entrada de demandas claras por parte de parlamentares que apoiaram o impeachment e a entrada do presidente Temer à época. Então, a gente já começou logo de cara com a entrada de parlamentares para poder manter a ação. A gente começou a ter que aceitar colocar as cisternas em determinados municípios, que eram municípios que tinham mudança no caso do programa cisternas. Assim, não foi de todo ruim. O diretor do programa à época era um diretor técnico, que se movimentou bastante bem na política. Mas ele era técnico, (...) Ele era bastante técnico. E que, enfim, deu bastante conta ali do negócio, incorporou o espírito da equipe, trabalhou de forma bastante profissional e bastante técnica. Foi uma boa surpresa. Mas tinha essa demanda permanente de atendimento paroquial.

Mas parte da burocracia, mesmo aquela mais técnica, percebia alguns benefícios pontuais decorrentes de uma mudança brusca de uma ministra mais orientada por políticas públicas para um ministro tradicional mais voltado a cargos e de um partido com perfil mais fisiológico (Müller; Strøm, 1999). Em um contexto em que o governo não parecia priorizar a política pública de cisternas, para o entrevistado 21, houve espaço para a nomeação de um Diretor técnico que era sensível à equipe técnica e suas considerações, além de conseguir se mover politicamente negociando alguns benefícios para a política pública e sua burocracia efetiva em um contexto difícil e polarizado onde a política era sinônimo de marca do PT e voltada essencialmente para uma região fora da base eleitoral do ministro.

Além disso, a política de cisternas era reconhecidamente virtuosa, com uma trajetória de prêmios, nacionais e internacionais, e prestígio entre servidores na Esplanada dos Ministérios. As concessões obtidas pelo diretor, a oferta de burocratas profissionais capacitados e sem cargos na Esplanada dos Ministérios – que haviam sido exonerados na esteira do processo de impeachment – combinado com o prestígio das cisternas, permitiram a atração de membros da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental com experiência prévia em um número nunca antes visto. Foi possível também agregar à equipe quadros da burocracia profissional igualmente capacitados de Analistas Técnicos de Política Social (ATPS).

Houve ainda um processo interessante relatado sobre essa questão: a ausência da cobrança taxativa sobre as metas deu espaço para um olhar sobre a imensa (e intensa) trajetória de execução dos últimos anos, possibilitando um momento de reflexão e avaliação para aperfeiçoamento da política pública:

Quando você tem a mudança com o impeachment, o que que acontece? Obviamente não existe mais o (Plano) Brasil sem Miséria. As políticas públicas deixam de ter um protagonismo. Mas existe uma certa continuidade dentro do governo. Eram dois anos de governo que faltavam. Então você não tinha muito espaço para fazer coisas novas. Então o que as pessoas fizeram? Não foi um movimento de ruptura. Claro, eu digo isso dentro do Ministério (do Desenvolvimento Social) (MDS) porque a gente tem o fim do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), por exemplo. O MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) em si não tem uma ruptura em relação às políticas (públicas). As coisas continuam andando, claro que com um orçamento muito menor. E aí o que eu percebo é o ministro com outro perfil, no caso assume o (ministro) Osmar Terra. Era um deputado. É um perfil totalmente diferente. Cisterna não era uma prioridade para ele. Assume um secretário também do Rio Grande do Sul, na época, o Caio (Rocha). Cisternas não era prioridade. E por não ter uma prioridade nos níveis mais altos, a área técnica tem muito mais acessibilidade para tocar os processos como acha mais adequado. Claro, na época a gente tinha um diretor que assume com um perfil técnico. Um cara que ouvia a área técnica e conseguia fazer a defesa junto aos níveis de secretário e do ministro. Então acho que esse período de 2016 a 2018 a gente conseguiu testar muita coisa, conseguiu avançar em processos de qualificação do programa que a gente não conseguiu avançar na época do (Plano) Brasil sem Miséria (BSM). Porque o foco (naquela época) era quantidade, era entregue, era execução. Então a gente consegue avançar em pesquisa de avaliação, consegue pensar em atuação fora do Semiárido. É engraçado. Para gente não foi tão ruim porque a gente conseguiu trabalhar processos que a gente não havia conseguido trabalhar nos últimos seis anos anteriores. Não entrando na discussão se o impeachment foi bom ou não. Mas para o Programa (Cisternas) em si, esse foi um cenário, um contexto de aperfeiçoamento de outros processos. A gente tem uma quebra brusca de execução, o que obviamente é ruim, porque o foco do programa é atendimento às famílias. Mas, por outro lado, tem essa perspectiva. Com base nessa qualificação de processos, pesquisa de avaliação, busca de fontes alternativas de financiamento.

Esse processo permitiu uma aproximação da equipe de cisternas a pesquisadores, o que possibilitou a elaboração de importantes estudos que passaram a nortear a política pública e aperfeiçoá-la, a partir da mensuração de seus impactos sobre a redução da mortalidade infantil, sobre o aumento de renda e acesso ao mercado de trabalho, sobre o aumento do peso ao nascer bem como a incorporação de mudanças importantes nas tecnologias, a exemplo do dispositivo de proteção da qualidade da água e do filtro de barro de oito litros. Houve avanços também na integração da política com outras políticas públicas como o acompanhamento familiar nas tecnologias de água para produção e da Amazônia, num esforço singular de coordenação entre as políticas públicas de cisternas e de fomento em um contexto de extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Um milhão não era de fato o que precisava, os 750 mil. E, naquele momento que foi feito aquela conta de 750 mil foi em 2011. Quando você faz essa conta de novo em 2016, você fala “não, ainda tem muita gente sem água”. Mas você não consegue nunca mais fazer um programa, fazer uma meta, fazer uma territorialização, envolver parceiros. Você toca os instrumentos que já

existiam e com base no orçamento que você tinha. Você não desenha uma coisa e vai brigar para o orçamento. Não é mais isso eu desenho e vou brigar por orçamento. Ou vem o comando olha, isso é prioridade para o governo, faz um desenho que nós vamos garantir o orçamento. Vamos garantir que o Ministério tal também vai operar. Vamos fazer um arranjo de parceiros. Isso acabou. Desde o final do governo Dilma.

Os relatos dos entrevistados levam a crer que havia uma situação complexa de um governo cujos membros participavam até então do governo anterior e se comprometiam de alguma forma, mesmo que parcialmente, com compromissos assumidos preteritamente. Isso fazia da postura do governo e desses dirigentes algo contraditória, ao negar pontos importantes para a política se desenvolver (como admitir a nova universalização para estabelecimento de uma nova meta); mas ao mesmo tempo buscar fazer frente aos Restos a Pagar volumosos e que se acumulavam referente aos grandes empenhos dos anos anteriores como contextualiza o entrevistado 03:

(...) nós tivemos um período de muita sorte, que foi a repatriação do recurso. Ali entrou, não me lembro quanto, mas foi muito dinheiro e o ministro concordou que esse dinheiro viesse para a Segurança Alimentar, onde ele entrou nas cisternas das quais nós podemos pagar por, entre aspas, adversários escrito Fora Temer nas camiseta. E aí o ministro quis recuar o pagamento dos atrasados. E o nosso argumento da Secretaria (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN) foi o seguinte: ministro, os caras fizeram e o Estado vai responder se não pagar. E eles precisam terminar de fazer. E o recurso está empenhado. Então ele autorizou, na época era quase cem milhões que estava em atraso. Pagamos lá para a Associação de Semiárido,

Parte dos entrevistados reforça que o ministro não se movia nesse sentido por ter alguma simpatia pela política ou pela ASA, mas por limitações políticas impostas pelo contexto do *impeachment*. O entrevistado 17, por exemplo, reforça a indisposição do ministro com a política pública de cisternas e suas diferenças com a ASA:

O Osmar (Terra I) também não queria ouvir falar (na ASA), mas o Osmar (Terra I) sabia que não podia fazer nada naquele momento até 2018.

Em uma direção parecida, o entrevistado 04 corrobora com o entrevistado 17 e acrescenta sua perspectiva sobre o que o ministro pensava a respeito da política de cisternas, acrescentando a força que a política tinha perante alguns parlamentares e o papel da Sociedade Civil, quem verdadeiramente criou a política pública e se articulou fortemente para mantê-la funcionando:

O ministro, eu acho que, se ele pudesse, ele acabava. Ele não fazia nenhuma questão. Era uma política que existia e que se manteve até em função do diretor ter sido bastante hábil à época e conseguir valorizar e colocar a importância. E até alguns parlamentares se interessarem e começarem a demandar para entrada nas suas bases. Isso ajudou bastante. E também ajudou uma mobilização da sociedade civil em alguns Estados para que, fazendo essa

ponte com parlamentares, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) à época para poderem também demandar e seguir com a política. Então foi uma construção de múltiplos atores para que a política se mantivesse, mesmo com a mudança de governo ou deixando de ser prioridade de governo.

Mas especificamente sobre a equipe de cisternas é importante tratar de um ponto de vista colocado pelo entrevistado 21, que retrata um aspecto bastante interessante e que foge à expectativa gerada a partir de um processo em que a Presidente de um governo muito orientado por política pública cai e seu vice, ligado a um partido orientado por cargos e escritórios assume:

Principalmente quando você entra no período pós impeachment da Dilma, em 2016 e 2017. Em que a gente tinha um conjunto enorme de pessoas que tinham posições altas no governo e que com o impeachment acabaram sendo alijadas de suas posições. E que buscaram de certa forma atuar em políticas que tinham algum significado, tinham alguma relevância ainda mesmo após o fim do (Plano) Brasil sem Miséria (BSM), mesmo após o fim do governo Dilma. E aí nesse momento a gente consegue com muito mais liberdade trazer pessoas com um perfil de muito qualificação. Então, engraçado, a gente passa o (Plano) Brasil sem Miséria (BSM) inteiro com a estrutura mais ou menos. Claro, a partir de 2013 com uma estrutura razoável, mas ainda não ideal para preencher os desafios que a gente tinha. Mas só em 2016, 2017 e 2018 que a gente consegue ter uma equipe bem boa, sabe? Bem no momento que a gente tem uma redução brusca de orçamento e prioridade. Mas a gente ainda tinha o significado da política. O Programa (Cisternas) assumiu uma relevância de política pública. Então isso se reverberou na Esplanada e as pessoas queriam trabalhar com (o Programa) Cisternas, queriam conhecer. Aí a gente consegue atrair. Na época a gente chegou a ter cinco EPPGGs (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) sem cargos na coordenação. Uma coisa muito difícil de conseguir, via de regra. Além dos cinco EPPGGs (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental), a gente tinha quatro ATPSs (Analistas Técnico de Políticas Sociais). Então era uma estrutura muito boa. Então com esses projetos paralelos que a gente conseguiu trabalhar que acabaram atraindo outras pessoas que haviam sido alijadas do processo em função do impeachment. Então isso é uma parte muito interessante para a gente. Então, a gente conseguiu atrair essas pessoas justamente por ter flexibilidade para conseguir pensar novos projetos interessantes.

O entrevistado 11 também reforça a perspectiva do entrevistado 21 no que diz respeito à mão de obra da área referente à política pública de cisternas:

você tinha profissionais de duas carreiras ali dentro do Departamento. Os que são da mesma carreira tua, que são os EPPGG, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental; e você tinha também muitos ATPSs, os Analistas Técnicos de Política Social. Todos eram jovens, acho que tive um benefício... Eu também me considerava jovem, mas era um pouco mais velho do que as pessoas que estavam lá. Eu tive a sorte de ter um grupo bastante jovem, muito motivado em trabalhar política social, ainda que estivessem desmotivados com muitas outras questões, com corte de orçamentos, com as dificuldades, que eles não tinham passado até aquele momento porque eram jovens.

Alguns apontam o contexto relacionado à maneira como Michel Temer se tornou presidente da república como preponderante para essa mudança: o governo assumiria com certo déficit de legitimidade; outros tratam dos limites de se desvincular de um governo – incluindo todos os compromissos já pactuados preteritamente com forças políticas, grupos e segmentos do país, que não poderiam ser retirados simplesmente do jogo – do qual o PMDB não apenas vinha participando, mas também detinha a vice-presidência; finalmente havia a tese de que pelo tempo escasso que o governo tampão tinha ao assumir até finalizar o mandato, impedindo-o de fazer mudanças mais profundas.

Dessa forma, ainda que o clima no MDS fosse conturbado e polarizado, quando observamos especificamente a burocracia relacionada às cisternas e a própria política pública, aparentemente houve a manutenção da maioria do pessoal da Diretoria, com a troca de um diretor que era técnico, mas conseguia razoavelmente bem transitar na política. Isso combinado com o prestígio da política pública de cisternas e a oferta de quadros de burocratas profissionais capacitados que perderam cargos na esteira do *impeachment* permitiu a atração de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analistas Técnicos de Políticas Sociais em um número nunca antes visto. Percebe-se, portanto, uma tentativa de equilíbrio entre uma lógica mais voltada a elementos político-partidários sem que se comprometesse totalmente com a política pública – que naquele governo Temer passava a não mais ser prioritária.

De toda forma reforça-se as circunstâncias especiais que parecem ter gerado essa situação. Em uma pasta com ministro de perfil político uma política priorizada pela Presidência da República é capaz de alinhar presidente e ministro. Por outro lado, não havendo priorização, a tendência seria de um ministro buscando o atendimento de demandas político-partidárias com grande chance de afetar negativamente o desempenho e funcionalidade da política pública.

6.2.4. A importância das Estruturas burocráticas: mecanismos efetivos para priorização e monitoramento?

A construção de estruturas burocráticas, como a SESEP, o Plano Brasil sem Miséria e o Programa Água para Todos parecem reforçar os achados da pesquisa de Borges (2020), que por sua vez convergem com as ponderações de Moe e Caldwell de que “os presidentes têm uma preferência natural pela construção de estruturas burocráticas coerentes e capazes de implementar políticas públicas de forma efetiva” (1994 *apud* Borges, 2020, p. 31).

Ao criar uma Secretaria Extraordinária e alocar sobretudo burocratas profissionais para implementar, acompanhar e monitorar o Plano Brasil sem Miséria, tudo leva a crer que se trata

de uma estratégia de construção de uma estrutura organizacional coerente para que o presidente possa fazer um controle mais efetivo sobre os resultados dos órgãos governamentais que têm ações no Plano e consigam garantir que suas políticas prioritárias sejam implementadas conforme sua preferência como for o caso (Borges, 2020).

O papel dessas estruturas burocráticas parece extrapolar o simples preenchimento de planilhas e sistemas para acompanhamento e monitoramento da política pública. A SESEP tinha um *status* diferenciado tanto dentro do ministério, quanto interministerialmente. Gargalos de desenho de políticas públicas e situações especiais que repercutem sobre o desempenho dos programas governamentais são levados às salas de situação, modelo inspirado pelo PAC. Lá, gestores responsáveis pelas políticas em diferentes fases do *policymaking* – e muitas vezes de ministérios diversos envolvidos com a mesma política pública – são chamados para construção de uma solução. Após o alcance da solução, eram registrados os responsáveis, o teor da decisão tomada e a situação passava a ser monitorada nas próximas reuniões, sendo escrutinada para assegurar que o gargalo fora superado.

Um exemplo importante na política pública de cisterna de placas de como essa estrutura contribuiu para o aprimoramento de políticas públicas foi quando da criação do novo Marco Legal das Cisternas. Motivada pelo resultados quantitativos da implementação das cisternas de placas, aquém de suas expectativas, a ministra promoveu uma mudança na sua equipe no meio do mandato buscando solucionar os gargalos no desenho da política pública. Isso resultou no novo Marco Legal da política e no alcance da meta do Plano, que possibilitou em seguida o alcance do melhor desempenho de toda a série histórica durante sua gestão em 2013, conforme é possível perceber na Figura 16.

Parece claro que para além de sua adesão com as diretrizes emanadas pela Presidência da República, um fator crucial para o êxito no ganho de escala e alcance da meta das cisternas foi o fato da ministra ter construído com a Presidência da República um plano para o combate à Fome e à Pobreza, e estruturar organizacional e burocraticamente o Ministério para criar a Secretaria Extraordinária Superação da Pobreza (SESEP) com o papel único de acompanhar e monitorar as outras Secretarias no que diz respeito às ações do Plano Brasil sem Miséria (incluindo as cisternas que estava dentro do Programa Água para Todos). Todo esse esforço parece ter levado ao momento de maior execução na série histórica do programa. O entrevistado 1 pondera sobre como a influência da Presidência de Dilma Rousseff e da gestão da ministra Tereza Campello jogavam na execução e alcance das metas:

Porque a gente não ia nas reuniões da Tereza (Campello) com a Dilma. Elas se reuniam entre elas ou na reunião ministerial. O que eu interpreto é que a Dilma deu uma tarefa muito clara para a Tereza (Campello). Eu quero o (Plano) Brasil sem Miséria (BSM). Eu quero erradicar a Fome. E eu quero erradicar (a Fome) rápido. A Dilma é uma executiva. Ela queria meta e queria cumprir as metas. A gente formulou o (Plano) Brasil sem Miséria (BSM) juntos. É verdade. Tereza com a equipe, com o gabinete dela. Formulamos e mostramos para a Dilma. Óbvio que (o programa) cisterna entrou no (Plano) Brasil sem Miséria (BSM). O que está no (Plano) Brasil sem Miséria (BSM), digamos, para Dilma, tem que ser entregue. Entendeu? Então qual que era a meta? A tal da um milhão de cisternas, que a gente não atingiu no governo Lula. Essa era a meta. E a Dilma ia colocar todo o dinheiro que fosse necessário no orçamento para a gente conseguir essa meta.

O entrevistado 2 mostra como havia recursos, mas, ao mesmo tempo, como era a disposição da ministra em focar na execução daquilo que ela entendia prioritário e na solução do que ela considerava problemas a serem superados:

A gente estava vivendo aquele momento dos reservatórios secando, inclusive no Sudeste, em São Paulo, a cidade de São Paulo, racionamento, um monte de lugares vivendo uma situação dramática. E no Semiárido diziam que era a maior seca em 100 anos, e tal. Então, o programa cisternas tinha um apelo enorme como resposta naquele momento. Então a crise que estava vivendo ali era porque você não conseguia executar. Você tinha o dinheiro, nós tínhamos muito dinheiro, o orçamento era de 800 milhões de reais por hoje. Então é um orçamento de prefeitura grande, muito grande. Enfim, então, a (ministra) Tereza (Campello) falou: sei que você tem muitas ideias, mas tome cuidado porque aqui você vai colocar em prática e você está lidando com coisa grande.

O entrevistado 21 finalmente coloca como percebia a diretriz do Plano Brasil sem Miséria priorizar a política pública de Cisternas e como isso trazia também certo engessamento da equipe que perdia espaço para pensar e trabalhava muito mais forte na execução.

A gente tem entre 2011 e 2014 a política no auge da sua prioridade política. Com essa prioridade política, a gente percebe que a área técnica tinha muito menos flexibilidade para fazer as coisas. Então, muitos dos projetos que vinham, eles vinham de cima para baixo. De fato, a gente apenas operacionalizava a política na área técnica. Porque eram definidas as metas e tinha um acerto político com estados e com outras organizações. O gabinete do ministro fazia uma gestão disso. Então por ser uma política prioritária, dentro do governo e dentro do Ministério (do Desenvolvimento Social) (MDS), você percebe que isso era muito amarrado junto ao gabinete do ministro e do gabinete do secretário na época.

6.2.4.1. Estruturas burocráticas como mecanismo de monitoramento de ministros

Para além de uma estrutura burocrática de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas, um interessante achado nessa pesquisa vai na direção do uso dessa estrutura para auxiliar a Presidência da República a obter informações sobre as políticas públicas conduzidas por pastas de ministros mais distantes ideologicamente do presidente, numa

tentativa de diminuição de assimetrias de informação entre o presidente e ministro (Agente e Principal), visando evitar a perda do controle do Principal sobre o Agente (*agency loss*) (Borges; Coêlho, 2015; Borges, 2020; Pereira *et al.*, 2017; Martínez-Gallardo; Schleiter, 2015).

O Plano Brasil sem Miséria e o Programa Água para Todos foram criados por decreto quase que ao mesmo tempo, se considerarmos que seus decretos são editados com uma diferença de menos de dois meses. Enquanto o primeiro conteria o segundo, suas estruturas parecem não dialogar totalmente. O Plano Brasil sem Miséria possuía um Comitê Gestor Nacional cuja secretaria executiva era exercida pela SESEP, ao passo que nenhuma estrutura do Programa Água para Todos previa a participação da SESEP, secretaria responsável pelas metas de tudo que estava contido no Plano, inclusive o Programa Água para Todos. O Decreto de criação do Programa previa, inclusive, a participação do MDS por meio da SESAN no Comitê Gestor, que era uma Secretaria finalística e não coordenadora como a SESEP.

Nas entrevistas há registros em que os entrevistados afirmam que a SESEP muitas vezes participava das reuniões do Programa Água para Todos, especialmente por entrevistados da gestão de Fernando Bezerra Coelho¹²⁶. Os motivos seriam a obtenção de informações que a Secretaria não detinha, solicitando reuniões e requerendo informações constantes entre as equipes técnicas, por parte da SESEP para o MI, na interação do Plano Brasil sem Miséria com o Programa Água para Todos. Esses relatos são confirmados pela equipe da SESEP que dirigia o Plano. Quando questionados sobre o papel do MI e do Comitê Gestor do Programa Água para Todos, a explicação fornecida pelos entrevistados da SESEP era de que o Programa Água para Todos era responsável apenas pela execução das políticas públicas e articulação interfederativa, desprezando o papel coordenador da instância. O entrevistado 25 da SESEP também menciona a falta de informações e a duplicidade de informações que motivava a ida constante da SESEP ao Comitê Gestor do Programa e a convocação deste Comitê pela SESEP para prestar informações.

Dirigentes entrevistados do MI relatam que se tratava de um movimento azeitado e que a instrução era não atrapalhar a SESEP, evitando envolver as autoridades políticas e qualquer constrangimento ou desconforto. O entrevistado 22, por exemplo, mencionou que havia duas estruturas de monitoramento, uma do MDS, em função do Plano Brasil sem Miséria (BSM) e a outra do MI, referente ao comitê operacional do Programa Água para Todos. Mas que havia momentos que a própria SESEP chamava os integrantes referidos na estrutura do MI para que

¹²⁶ O que seria o ministro político distante ideologicamente da Presidência da República.

eles repassassem dados e informações para seu próprio monitoramento, o que resultava em um monitoramento duplo. Ainda segundo o entrevistado, a estrutura burocrática referida do MI detinha mais informações e o MDS queria obtê-las. Como não havia conflitos das instâncias superiores do MI, o entrevistado afirmou ainda que formalmente havia um desenho na gestão das duas instâncias, cada um com sua autonomia, mas que na realidade, a SESEP acabava fazendo o monitoramento sobre a estrutura de monitoramento do MI, buscando informações de que não detinha.

Esses depoimentos, conjuntamente com informações da pesquisa documental que dão conta de que o Comitê Operacional do Programa Água para Todos parou de se reunir em 2012 e parte de suas funções passou a ser executada no âmbito das Salas de Situação do Plano Brasil sem Miséria (Ministério da Integração Nacional, 2015), coordenadas pela SESEP/MDS, tendo o fluxo de informação migrado para esta estrutura, reforçam um possível achado interessante que é consistente com as expectativas da literatura sobre o uso de estratégias de centralização para garantir o controle do centro presidencial sobre as políticas. Ou seja, parecia haver uma desconfiança da Presidência na perda do controle do Principal sobre o Agente (*agency loss*), na medida em que a SESEP, braço da Presidência da República, solicitava continuamente, segundo relatos das entrevistas, informações da estrutura do Programa Água para Todos, coordenado pelo MI, quando seu ministro era de um partido da coalizão. Isso teria forçado um redesenho do fluxo de informações sobre a execução de políticas públicas do MI (Programa Água para Todos) para o MDS (Plano Brasil sem Miséria).

Quadro 8 – Quadro Sinótico



6.3.IMPACTOS DA AÇÃO DE MINISTROS DE DIFERENTES PERFIS SOBRE AS POLÍTICAS DE CISTERNAS DE PLACA E DE POLIETILENO

A trajetória observada nesse trabalho, a partir do resgate de registros e documentos institucionais, além da entrevista de gestores das políticas públicas, mostra políticas que ao longo de 10 anos passam por contextos políticos-institucionais bastante diversos e sofrem a ação de decisões de ministros de diferentes perfis e partidos, que são levados a cabo por uma burocracia nomeada por eles. Essas ações vão transformando a política através do tempo e é possível observar uma política pública de cisterna de placa transformada e uma política pública de cisterna de polietileno que surge em 2011 e praticamente se encontra extinta em 2020.

A intenção dessa seção é sistematizar as informações reunidas nessa tese e compor um quadro geral das transformações ocorridas ao longo do período proposto pela pesquisa no sentido de buscar responder à questão central: *Em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?* Faremos isso sistematizando as informações obtidas a partir das entrevistas e da pesquisa documental. Tentamos identificar fatos relevantes sobre a política e buscamos identificar grandes ações de cada um dos ministros à época.

Dessa cenário panorâmico que montamos é possível extrair reflexões e achados sobre perfis de ministros e temas correlatos: avançar em uma melhor compreensão sobre os ministros comparsas ou *cronies*; debater os limites da literatura sobre burocratas profissionais e indicados políticos; perceber as restrições do Partido como unidade de análise, reconhecendo sua complexidade; aprofundar estudos sobre o processo de recrutamento que na realidade brasileira parece pouco convergir para questões de filiação partidária.

6.3.1. Início da Série Temporal do Estudo

Em 2011, no primeiro ano do primeiro mandato do Governo Dilma Roussef, se inicia a observação da política de cisternas do estudo aqui proposto. Nesse momento, Tereza Campello é nomeada ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Trata-se de uma ministra ligada ao PT, com trajetória de formulação, coordenação e execução de programas e políticas públicas em prefeituras, governo do estado e Governo Federal. É uma pessoa conhecida por cumprir metas.

Naquele momento já existia o programa cisternas, que evoluiu razoavelmente bem, com um volume de recursos razoável e uma boa execução nos anos anteriores a 2011. O Programa havia conseguido construir cerca de 330 mil cisternas. O número, contudo, está ainda bastante

longe da meta estipulada para universalização do acesso à água de consumo por parte da Sociedade Civil, que estima que seriam necessários ainda cerca de pouco mais de 700 mil cisternas para alcance dessa universalização. Se o governo seguir esse ritmo, o programa cisternas só conseguirá universalizar a água no Semiárido em cerca de 18 anos.

Naquele momento, o governo está trabalhando fortemente no Plano. Nesse processo, a política pública de cisterna de placa é identificada e incorporada dentro do Programa Água para Todos, que se torna um componente do Plano. O Plano Brasil sem Miséria é instituído pelo Decreto n. 7.492, de 02 de junho de 2011 e, logo depois é lançado o Programa Água para Todos, componente do Plano, por meio do Decreto 7.535, de 26 de Julho de 2011. A inserção da política de cisternas de placa no Plano Brasil sem Miséria, com uma audaciosa meta sendo estipulada é comemorada pela ASA, que tem sua meta histórica acolhida pelo Governo Federal. Era a consolidação do acolhimento de uma política baseada na lógica de convivência com a seca – seguida até então pelos governos petistas – com a meta defendida pela sociedade civil por parte do Governo Federal.

Quando a equipe da Presidência analisou a política pública de cisternas sua decisão foi incluí-la no Plano Brasil sem Miséria, mas com outras iniciativas que envolvessem outros agentes implementadores. Essa análise sinalizou que o arranjo atual entre MDS e ASA não seria suficiente para conseguir executar o programa de cisternas. O MI aproveita a oportunidade para apresentar uma solução que envolve outra tecnologia.

Essa é uma ação direta da ministra – que provavelmente teve o aval de Dilma Rouseff – que vai impactar a política pública de cisternas de placa diretamente. Ao criar uma nova política pública de cisternas de polietileno para garantir o alcance da meta no período proposto, a cisterna de placa competirá por recursos e visibilidade, além de romper com a preferência por uma tecnologia de convivência com o Semiárido e semear uma certa desconfiança entre governo e Sociedade Civil. Sobre os conflitos relacionados à criação da política de cisternas de polietileno, o entrevistado 15 fez a seguinte ponderação:

Porque são dois tipos de conflito que eu enxergo. O primeiro: tem muita grana nisso, isso é uma política exitosa, pode dar voto, falando claramente. Aí é uma disputa por execução. Por que, por exemplo, que o governo não decide dobrar a equipe do programa cisternas, ampliar isso? Porque que ele decide dividir isso entre os ministérios. Então acho que aí já tem uma coisa do jogo de poder. Então, olha nós também queremos participar do jogo. E a equipe política do Ministério da Integração (Nacional) (MI) era uma equipe política totalmente diferente da equipe política do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Tem essa disputa. E tem a disputa, claro, do instrumento com a sociedade civil porque muitos enxergavam, como ficou evidente para mim e para você

certamente depois nos governos seguintes, de que isso é um instrumento de alimentar as organizações ligadas ao PT (Partido dos Trabalhadores). Então isso aí também teve. Mas eu não via, eu não conseguia enxergar a isso naquele momento como um entrave para a execução do programa (cisternas). Havia acho que assim vamos tocar, vamos fazer e aí tem a disputa de espaço

Essa desconfiança se reforça em 2012, segundo relatos dos entrevistados, quando a ministra realoca uma parte dos recursos das cisternas para outras áreas do ministério, ao perceber que a execução do programa está abaixo da expectativa¹²⁷. A ASA faz um forte protesto¹²⁸ que impõe à ministra uma parada e retomar um diálogo mais cuidadoso com a ASA.

Nesse meio tempo, definida a tecnologia a ser acrescentada à contabilidade de cisternas para o alcance da meta de um milhão de cisternas – as 750 mil cisternas restantes, na realidade –, o ministro do MI, ainda que um típico ministro político, utilizava todo o seu empenho para mobilizar recursos, estruturar áreas e definir equipes. A política pública de cisternas de polietileno é criada em 2011 e sua execução orçamentária e física começa a todo vapor em 2012. O entrevistado 12 contextualiza um pouco sobre a chegada do ministro Fernando Bezerra Coêlho e sua ação no ministério relacionada às cisternas de polietileno:

Com a chegada do (ministro Fernando) Bezerra, ele implantou uma sala de monitoramento. Todas as secretarias e todos os órgãos vinculado ao ministério se reportavam mensalmente para mostrar: atingimos as metas, é isso, isso e isso.

E assim como no MDS, no MI havia uma pressão pelos resultados para o alcance das metas. Sobre esse tema, o entrevistado 22 dá sua perspectiva sobre a busca de metas àquela época:

durante os oito anos do governo Lula que veio o Programa um milhão de cisternas tinham construído cerca de 300 mil cisternas, em 8 anos. Então ainda tinha um déficit de 750 mil e a Dilma queria zerar em 4 anos. Uma coisa aí, sei lá, você mais que dobrava a meta e reduzir em quatro vezes o prazo. E era uma loucura. Hoje eu não sei como a gente conseguiu fazer aquilo. (...) Eu me lembro que a Dilma acompanhava as metas na planilha Excel, cara. Era uma coisa que ninguém entendia. Presidente acompanhava, e logo ela acompanhava, o ministro sabia, então você tinha que estar com os dados todos ali na ponta da língua. Mas, assim, era um desenho múltiplo. Para alcançar essa meta eram vários órgãos que executavam: Banco do Brasil, o MDS

¹²⁷ Nota do Autor: Trata-se de um recurso relativamente comum feito por ministros na Administração Pública brasileira. Como o exercício orçamentário é anual e vai de 01 de janeiro a 31 de dezembro, todo recursos que não for empenhado retorna para a Secretaria do Tesouro Nacional. Isso pode acabar se transformando em uma sanção para os gestores no próximo período de construção do orçamento, já que os Ministérios coordenadores do orçamento observarão a devolução de recursos e podem optar por entregar um valor menor, com a justificativa de que não houve a execução do orçamento. Nesse caso, a ministra realocou antes de 31 de dezembro de 2012 um montante do orçamento das cisternas para outra área que provavelmente precisava dos recursos e iria executá-lo antes do fim do exercício.

¹²⁸ Bastante referenciado nas entrevistas, o protesto queimou uma boneca que representaria a ministra. A atitude repercutiu muito negativamente sob o ponto de vista político.

(Ministério do Desenvolvimento Social), então nosso papel Era coordenar e cobrar e garantir o cumprimento das metas... Do programa. Então tinha uma parte de Monitoramento da ação dos outros, mas a gente tinha que fazer também. Então assim foi um programa que trouxe resultados expressivos, mas por causa dessas micro e mini inovações que a gente foi fazendo. Cara, teve muita cobrança de meta porque era um programa prioritário para Dilma. E um programa prioritário para o governo Ainda mais porque estava no contexto do (Plano) Brasil Sem Miséria. Crise no Programa de Cisternas de Placa e Novo Marco Legal

6.3.2. Crise no Programa de Cisternas de Placa e Novo Marco Legal

O início de 2013 desvela uma crise na política de cisternas de placa que parece dizer respeito à execução abaixo da expectativa esperada pela SESEP e pela ministra, além da Presidência da República. Aparentemente, a Secretária Nacional à época é exonerada por causa do não alcance da meta, embora a execução estivesse acima de 82%. Para o seu lugar é chamado um outro Secretário Nacional, conhecido dentro do governo, especialmente entre personagens ligados ao PT, por suas características similares à ministra. Trata-se de um executor de políticas públicas com capacidade de mobilização de equipes e alcance de metas.

O nomeado para exercer a função explica que durante a conversa onde a ministra passa sua missão para ele, ela deixa bem claro sua preocupação em solucionar o gargalo da execução, explicando que a cisterna de consumo de 16 mil litros era a prioridade principal. Ela queria acelerar a execução. Segundo ele, a ministra não deixou espaço para mudar ou repensar a estratégia. A ministra queria solucionar o gargalo da execução pois entendia que era possível destravar a execução no aperfeiçoamento do processo de gestão. O entrevistado 21 trata de sua perspectiva sobre todo esse processo:

Bom, assim. Eu acho que houve uma mobilização muito grande em torno da meta do (Plano) Brasil sem Miséria, das 750 mil. Então 2011 e 2014 foi muito louco esse trabalho para executar. Era execução acima de tudo. Então, não tinha muito um processo qualitativo da implementação. De fato, em 2011 e 2012 a execução estava capengando. E aí houve essa mudança na gestão da Secretaria (Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) (SESAN), (...). E aí se buscou fazer um diagnóstico dos motivos pelos quais a gente não conseguia avançar de forma relevante na execução do Programa Cisternas. Naquele momento qual foi o diagnóstico? Os instrumentos jurídicos de implementação eram capengas. Então a gente tinha convênio, Termo de Parceria. Mas o miolo da execução era muito travado. Vou dar uma explicação rápida. O Programa (Cisternas) é executado em dois níveis de descentralização: o primeiro nível era esse com o parceiro, via convênio ou Termo de Parceria; e o segundo nível, via de regra era do parceiro com entidades locais. Esse é o modelo que a ASA (Articulação do Semiárido) implementa e que funcionava muito bem e que vários Estados adotavam. Esse modelo geral. Só que nesse segundo nível de execução, o que acontecia? Cada Estado lançava um tipo de chamamento público. Cada estado fazia um tipo de contratualização: era subconvênio, era contrato, era não sei o quê, Termos de

Parceria. Então o que a gente fez? Esse miolo da execução a gente padronizou. Toda a execução, inclusive a cisterna, isso só foi possível com o Novo Marco Legal dos Programa Cisternas que se deu em 2013 (...). Havia esse diagnóstico de que o problema era o operacional interno após a formalização da parceria. Ou seja, a gente continuou formalizando convênio, Termos de Parceria, Termo de Colaboração. Mas nós padronizamos esse miolo da execução. O Edital de chamada pública do parceiro seria padronizado. Contrato seria padronizado. A cisterna seria padronizada. Porque antes a gente tinha que receber aqui para firmar um convênio três cotações de cada item. A cisterna tem 50 itens: cimento, pedra, areia, tijolo. Hoje, a gente não precisa mais, é uma linha do Plano de Trabalho. Então toda essa padronização se deu a partir do Marco Legal do Programa Cisternas, a Lei 12.873/2013, decreto, portaria e as Instruções Normativas. A Gente não mudou o instrumento jurídico de parceria. A gente mudou os instrumentos jurídicos de execução, pós-parceria. Que aceleraram a execução, facilitaram a prestação de contas. Tudo isso se deu em 2013 a partir de anos não ruins, mas não suficientes para alcançar a meta, de 750 mil, entendeu? Então, foi esse marco regulatório, a lei do programa, o decreto que regulamentou a Lei, que viabilizaram esse salto de execução e salto de qualidade do Programa (Cisternas). Até hoje esse Marco Regulatório para a gente é fundamental para a execução do Programa (Cisternas).

Aqui cabe uma nota sobre a literatura de perfil de burocratas e desempenho. A relação entre servidores públicos nomeados por um político e aqueles de carreira está ligada à tradição de cada cultura e país. Nos estudos de democracias anglo-saxões, percebe-se uma tradição mais forte no sentido de separação da política e da administração. Por outro lado, em outros países há uma maior tolerância entre esses limites. A Alemanha é um exemplo em que há uma conexão mais próxima entre política e administração. Naquele país a alta administração pública é altamente profissional, mas também transita politicamente. Em geral, os servidores públicos utilizam a estrutura de carreiras profissionais para galgar novas posições. Mas à medida que se aproximam do topo, tendem a declarar uma filiação partidária, o que é amplamente aceito naquela cultura (Peters; Pierre, 2004; Peters, 2013, p. 13).

A literatura sobre performance burocrática tem vasta produção anglo-saxã relativamente influente no Brasil, que aborda especialmente estudos comparativos entre burocratas de carreira e burocratas nomeados por interesses político-partidários, apostando na clivagem entre domínio técnico das atribuições do cargo versus a proximidade político-partidária e servidores da carreira do serviço público ou não (Lopez; Praça, 2015).

Nesse tipo de estudo, os burocratas profissionais são colocados sempre como melhores e os burocratas indicados como nocivos. Ou seja, o controle sobre a burocracia (politização) não necessariamente resulta em melhor performance das políticas públicas, uma vez que critérios políticos e de lealdade geralmente vão de encontro a nomeações de burocratas profissionais orientados por uma perspectiva de mérito. Como já mencionado, há farta literatura

originada nesses países que compara nomeações mais políticas a burocratas de carreira profissionais e que sugerem que o desempenho de organizações, programas e políticas públicas tende a ser superior quando sob responsabilidade desse último perfil. Ou seja, presidentes que escolhem perfis leais e ideologicamente mais próximos, segundo esses estudos, poderiam comprometer o desempenho da gestão de organizações e políticas públicas (Miller, 2015; Galo; Lewis, 2011; Borges, 2020).

Da mesma forma, o corpo burocrático está distante da figura impessoal e fria weberiana, possuindo também interesses e delineando estratégias. Os burocratas podem possuir posições ideológicas diferentes do governo vigente – construídas a partir de relações com parlamentares ideologicamente distantes do governo ou mesmo de grupos de interesse como o setor privado e a sociedade civil organizada (Lopes; Vieira, 2020).

Nesse estudo, a partir das entrevistas foi possível observar burocratas indicados, nomeados pelo ministro, que foram essenciais em processos de aperfeiçoamento da política pública. Esses burocratas parecem ter uma boa relação interpessoal, gozando de legitimidade perante suas equipes e cobrando resultados dos burocratas profissionais – diversamente de como parte da literatura caracteriza-os: mais preocupados com temas políticos fora da organização e sem legitimidade.

Talvez seja necessário investigar melhor os burocratas indicados explorando a possibilidade de distintos perfis que podem estar relacionados ao perfil de ministro que os nomeou. No mesmo sentido, acreditamos que o burocrata profissional pode, por vezes, ter incentivos, mesmo que temporários, a se acomodar e se distanciar de esforço por melhores performances.

Acreditamos que a estabilidade é um fator chave para o acúmulo de conhecimentos ao longo do tempo e, conseqüentemente, desenvolvimento de habilidades em favor da performance de trabalho do burocrata, tal como preconizado por Batista e Lopez (2021) e Geddes (1996). Mas por outro lado, pensamos que a estabilidade e tempo podem não ser suficientes para o aprimoramento da performance do burocrata por si só.

Tal como Peters e Pierre (2004) e Toral (2021b), acreditamos que o a burocracia pública profissional muitas vezes não é suficientemente responsiva quando se trata de mudanças nas prioridades políticas, persistindo em suas concepções do que seriam políticas públicas apropriadas, além de muitas vezes não gerar *accountability*.

Para que estabilidade se converta em acúmulo de conhecimento e desenvolvimento de habilidades, é necessário que o burocrata profissional seja incentivado a praticar ao longo de sua carreira. Para tanto, na linha de Toral (2021b), é necessário a interação entre burocratas indicados políticos e burocratas profissionais em mecanismo de governança possíveis que garantam a provisão de políticas públicas a partir de um burocrata indicado político – que nomeia burocratas profissionais – e minimamente se preocupa com resultado das políticas públicas. Ou seja, esse esquema pode garantir que a política pública funcione adequadamente permitindo, para além de controle sobre o burocrata e a política, a *accountability* e a efetividade de políticas públicas – indo em direção contrária a uma parte importante da literatura que enxerga tais práticas como clientelismo em regra.

Os próprios burocratas de médio escalão (*mid-level bureaucrats*) parecem ser forjados em parte por esse tipo de mecanismo. Ao agir como ativistas da política de Segurança Alimentar e Nutricional e tentar combinar demandas dos burocratas de nível de rua, burocratas de alto escalão, ele tenta aperfeiçoar o desempenho da política pública de forma que a mesma não se torne disfuncional, a partir de uma diretriz de burocratas indicados ou mesmo políticos nomeados.

Com relação à mudança no Marco Legal mudou a perspectiva de gestão da política pública de cisternas. De uma lógica convencional, focada em processos burocráticos, o Marco permitiu que a gestão da política passasse para uma perspectiva mais moderna, focada em resultados ao observar o objeto que era a cisterna construída e funcionando. O entrevistado 2 dá um relato sobre essa mudança:

Mas a gente fez uma transformação. Olhou o que tinha de bom de convênio, que era antecipar recurso e tal. O que tinha de bom das licitações que era pagar por objeto. Porque quando você faz um quilômetro de asfalto você não vai licitar piche e máquina. Você vai pagar por metro construído. E vai focar lá na especificação do asfalto, se está dentro do que foi contratado ou não. E na cisterna o que menos você olhava era se a cisterna estava de pé, se ela estava no lugar certo, se ela estava bem construída, se ela tinha as características que o objeto determinava, não. Você ia ver se a areia foi comprada na puta que pariu lá da licitação do caramba, do posto de gasolina se passou... Aí a equipe técnica em vez de estar cuidando da qualidade da política pública, estava cuidando das... Aí a gente mudou isso, transformou a cisterna em uma coisa igual o asfalto. É construir uma cisterna: quanto ela custa, tem uma memória de cálculo, tirou a lógica de menor preço e tal, que foi um ajuste também que a gente fez.

O entrevistado 10 trata também do dilema que presenciou na relação de trabalho com a ministra. Uma vez que os problemas foram identificados e uma proposta de projeto de Lei foi construída para ser encaminhada para a Presidência da República, a ministra passou ao que

parece ter sido uma longa reflexão que envolveu conversas mais duras com a equipe da SESAN que havia elaborado a proposta e uma certa demora no envio da proposta já pronta para posterior trâmite no Congresso Nacional:

Mas acho que é o jeito da (ministra) Tereza (Campello), a formação influenciou muito. Mas também o que influenciou bastante é que ela sabia que uma ministra não fica ministra só por suas habilidades técnicas. Que uma ministra também precisa de reconhecimento social da sua atuação. Porque senão ela é engolida em um governo de coalizão, ela é engolida. Então ela tinha os seus porque ela se articulava. E o fato do povo ter queimado o boneco dela, ela precisava recompor essa base que estava ganhando muito esse apoio social que é o principal apoio social do Nordeste por este tema. Por quê? Porque através dessa rede, com a capilaridade dela, porque os estados e o próprio ministério pôde chegar a um milhão de cisternas. Isso é fato também. Então a ministra saiu de uma pessoa que teve o seu boneco queimado, de uma pessoa que teve embates fortes dentro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (e Nutricional) (CONSEA) com os representantes desses grupos. De não acreditar nela e nas (suas) posições ou ter divergências com as posições dela, para ser uma ministra muito bem-querida nos espaços do movimento. Mas aí ela teve que ceder em algumas coisas. Então a própria criação da Lei era uma inflexão muito forte dentro da metodologia de construção. E um dos temas que ela sempre teve dúvida é se deveria abrir mesmo para as ONGs (Organizações Não-Governamentais) executarem. Porque ela sabia que iria correr muito dinheiro na mão das ONGs (Organizações Não-Governamentais). Ela sabia o que isso significava. Eu me lembro do dia dessa decisão de enviar a Lei. Porque nós enviamos a Lei e ela cozinhou a Lei umas três semanas. Nós nos perdendo, o tempo passando, ela tinha que mandar para a Casa Civil para apreciação, daí ia demorar, e aí a presidenta precisava aprovar para mandar para Congresso. Tinha um caminho longo a ser percorrido.

Os entrevistados 02 e 04 mostram que a construção do novo Marco Legal era apenas uma parte do problema a ser resolvido. Restava agora executar milhares de cisternas e o acompanhamento e monitoramento fino era apertado dado o apertado calendário. Dessa forma, as cisternas chegaram ao seu pico de execução orçamentária e física já em 2013, tendo o programa alcançado a meta já em setembro de 2014 – quando somado com os outros parceiros, como Fundação Banco do Brasil e FUNASA, que entregaram cisternas de placas e as cisternas de polietileno entregue pelo MI:

Entrevistado 02

(...) metas, todo o gargalo que tinha de repasse de recursos, prestação de contas, tudo a gente monitorava. As medidas, porque depois desdobrou um monte de medidas porque cada tecnologia social a gente criou essa inovação extraordinária, e na tecnologia social. Sem empreiteira, sem nada. Imagina construindo, fazendo obras, sem empreiteira, sem engenharia, com projeto com esse conceito tecnologia social que agiliza muito. Então, enfim,

Entrevistado 04

Mas era uma insegurança permanente. Tanto é que a gente desenhou o marco legal em 2013, depois que (secretário) Arnoldo (Campos) entrou. E teve esse desafio de desenhar o marco legal e conseguimos fazer uma simplificação grande porque a gente era muito questionado, o tempo todo pela ministra, pela SESEP (Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza) sobre o modelo e a capacidade de implementação da SESAN (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), das entidades e tudo mais. E aí marco legal foi o que, de fato, nos ajudou a mudar de patamar e alavancar bastante o modelo de execução.

6.3.3. Crise política no MI, mas estabilidade na execução

No MI, não há crise de gestão em 2012. Trata-se do primeiro ano de execução física das cisternas de polietileno. A execução orçamentária já supera a execução do MDS naquele ano. Fica claro que a visão do ministro em buscar uma nova tecnologia social – convergindo os interesses do governo em ganhar escala e celeridade na entrega das cisternas com as suas preferências de desenho da política pública e interesses eleitorais pessoais –, estruturando burocraticamente áreas para que as cisternas fossem executadas e monitoradas, foi fundamental para o alto desempenho da política pública. O entrevistado 23 contextualiza um pouco do perfil da burocracia com que ele conviveu naquele período:

Porque o pessoal que estava trabalhando na coordenação do (Programa) Água para Todos tinha menos experiência e estava aumentando muita demanda. Então, ele precisava de uma pessoa que trabalhava a mais tempo com o convênio. Então, lá na secretaria pelo menos eu peguei assim secretários e diretores bem técnicos, a maioria. Que já tinham trabalhado com o desenvolvimento regional, ou desenvolvimento local, essa parte de arranjos produtivos, até a parte hídrica, mesmo. A grande maioria chegou lá já com esse conhecimento ou já estudaram muito sobre isso, tinham mestrado já. Eram pessoas que conheciam do assunto mesmo do que era implantado ali na secretaria. Teve um ou outro, especialmente, secretário que teve uma cara mais política. Mais secretário, acho que diretores foram pessoas que tinham experiência.

Mas a gestão do ministro Fernando Bezerra Coelho é abreviada com os conflitos existentes entre PT e PSB devido a negociações sobre as eleições presidenciais de 2014. Pelos registros das entrevistas e mesmo em jornais à época, a saída do ministro não teria a ver com qualquer desconfiança relacionada à Presidência da República, mas com a saída do PSB da base do governo Dilma Rousseff.

O ministro, conforme comentado acima, estava empenhado na priorização da política pública de governo. Além disso, não parecia haver uma incongruência entre as preferências do presidente e as preferências de políticas públicas do grupo ou partido do ministro, visto que a política pública de cisternas de polietileno foi pactuada junto ao núcleo de governo, via inserção no Plano Brasil sem Miséria.

Contudo, com a saída do ministro Fernando Bezerra Coêlho, houve uma decisão da Presidência de colocar um ministro técnico – visando alinhamento mais próximo com a Presidência da República e garantia de cumprimento das diretrizes emanadas por aquele órgão, ou seja, continuidade da perseguição de meta da universalização. O perfil de Francisco Teixeira, além de garantir a obediência pretendida pela Presidência, parecia também garantir o diálogo com o então governador do Ceará Cid Gomes, que sai do PSB na ocasião do rompimento do partido com o PT – e que detinha até aquele momento a indicação do ministro de Portos, Leônidas Cristino – e vai para o PROS.

Dessa forma, o ministro cumpriu seu papel em manter a performance da política pública de cisterna de polietileno do final de 2013 (a maior execução orçamentária da história, como foi já mencionado) até o alcance da meta no segundo semestre de 2014 (a melhor execução física do programa naquele ano) (Batista; Lopez, 2021; Borges, 2020). Isso tudo, mesmo sem o ministro ser um entusiasta das cisternas no MI, segundo o entrevistado 8, que ressaltou que o ministro Francisco Teixeira achava que o Ministério da Integração Nacional (MI) nunca deveria ter se metido de fazer cisternas por serem estruturas muito pequenas para a expertise do Ministério da Integração e deveriam ser deixadas para a execução do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

6.3.4. A Ameaça do *Impeachment* e a indefinição sobre o pós-Brasil sem Miséria

Em 2014, Dilma Roussef é reeleita para a Presidência da República. Contudo, o contexto político é completamente diverso daquele quando ela assume em 2011. Parece que os movimentos de 2013 trazem maus humores à vida política nacional. Dilma já não tem a mesma popularidade de antes e a vê se dissolver ao longo do primeiro semestre de 2015. O Congresso por sua vez não mais aprova suas proposições e as Medidas Provisórias já não são instrumentos adequados para o governo.

No MDS, a ministra Tereza Campello é confirmada para seguir no governo e está em compasso de espera para lançar um muito comentado nos bastidores Plano Brasil sem Miséria II. No MI, o governo nomeia mais um ministro técnico, Gilberto Occhi, dessa vez mais próximo ao PP.

Mas à medida que o tempo passa, o *impeachment* se fortalece e o governo parece não conseguir se organizar para focar menos na política e mais na gestão visando pactuação das suas metas – inclusive com outros atores políticos, como municípios, governos estaduais e Sociedade Civil. O entrevistado 15 parece resumir em sua perspectiva de burocrata o que significava aquele momento ao fim do primeiro mandato de Dilma Roussef. Segundo seu relato,

trata-se de um momento em que a meta das cisternas havia sido alcançada, o país alcança o menor nível de desemprego já registrado, mas tal situação se contradiria ao ambiente político do segundo mandato, onde o Plano Brasil sem Miséria 2 nem sequer começa a ser esboçado. E, ainda segundo o entrevistado, a burocracia entra em rotinas de elaboração de relatórios escrutinando o que fora executado e deixando de buscar um novo desafio.

Provavelmente, o contexto político não permitiu à Presidência dar o comando para a ministra avançar no Plano Brasil sem Miséria II. O entrevistado 24, que trabalhava na SESEP naquele momento, descreve-o desde sua perspectiva, acrescentando como a burocracia ficara impotente naquele momento sem um comando mais central do governo:

Em resumo tinha um rito já formalizado que eu continuei acompanhando e entregando e ao mesmo tempo a gente começou a pensar em outras coisas que né para poder construir segundo plano quando a gente foi atropelado. Pelo... pelo pré-golpe, né? Por aquela aquele esfacelamento ali... aquela, né? Eu lembro de assim, de sentir no ar, assim aquela coisa no ar que a gente sentia que estava muito esquisita, que a gente já sentia já um certo afrouxamento ali das relações, especialmente nos contatos com os ministérios, e que acabou combinando no golpe, e aí...

(...)

Mas, assim, eu lembro da gente pensar: dá para fazer uma coisinha aqui, dá para fazer mais uma conversa ali, mas a coisa não engatava. Sabe aquele negócio que era fraco, mesmo? Huuuummm... Esse negócio não vai.

Por outro lado, no MI acontecem decisões. Dilma Roussef pede ao ministro que as cisternas de polietileno não mais sejam executadas. O ministro segue a decisão da ministra e obedece ao seu comando. A área técnica, tendo em vista os convênios em vigência e compromissos já pactuados inicia uma operação de descontinuidade da política pública gradual, não contratando mais o que vier daquele momento para frente, como descrito pelo entrevistado 15.

Naquele momento de crise política e orçamentária, o Poder Executivo parece começar a perder parte do controle do orçamento para o Poder Legislativo com a instituição das emendas impositivas em 2014, que avançam em 2015 para as despesas de políticas públicas prioritárias do governo do PAC – que abrangem as cisternas – denominadas na nomenclatura orçamentária de RP3. O poder do Congresso Nacional parece ir além das emendas parlamentares, se estendendo para a burocracia e políticas públicas do Poder Executivo.

6.3.5. Pós-impeachment com mandato tampão

Michel Temer assume a Presidência da República após deposição de Dilma Roussef. Osmar Terra é nomeado no MDS, ao passo que Helder Barbalho assume o MI. A política

pública de cisterna de placa segue, agora sem ser prioritária; a cisterna de polietileno segue sua gradual desativação. Dois ministros políticos que jogam o jogo de um Poder Executivo enfraquecido com um Congresso que cada vez mais ganha terreno.

Se no MI vemos a chegada de novas pessoas na SDR com um perfil mais político e o ministro pouco faz para reverter o processo de desativação das cisternas de polietileno¹²⁹; no MDS, os orçamentos seguem minguando ano a ano. Mas a indicação de um Diretor técnico que consegue dialogar com o corpo político dentro e fora do ministério, junto a um contexto em que a política não tem mais prioridade – o que se traduz em mais tempo para equipe repensar a política pública à luz da experiência com a alta execução dos últimos anos –, mas sem uma busca pelo desmantelamento da política pública, permite uma atuação da área de cisternas junto ao ministro que:

- Capta servidores capacitados e com experiência, que não conseguiam se alocar após o *impeachment* – e também graças ao ganho de prestígio conquistado pelas cisternas que passou a ser mais conhecido a partir do alcance da meta – aumentando a equipe com pessoas capacitadas, o que possibilitou:
 - Maior diálogo com pesquisadores e, a partir daí, segundo registros, estudos foram desenvolvidos com achados interessantes como impactos da política pública na redução da mortalidade infantil, no aumento de renda e acesso a mercado de trabalho e no aumento do peso ao nascer;
 - Avaliação de impacto também da tecnologia de água de produção, envolvendo pesquisadores brasileiros associados ao J-pal, usando metodologias quantitativas para avaliação de resultados;
 - Incorporar mudanças importantes nas tecnologias, a exemplo do dispositivo de proteção da qualidade da água e do filtro de barro de oito litros;
 - Avançar na incorporação de acompanhamento familiar nas tecnologias de água para produção e da Amazônia, num esforço singular de coordenação entre as políticas públicas de cisternas e de fomento em um contexto de extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);

¹²⁹ Foi apenas identificado a articulação do ministro para angariar recursos junto ao Fundo de Direitos Difusos, visando garantir pagamentos de Restos a Pagar da política pública de cisternas de placa de períodos anteriores.

- Busca Fontes Alternativas de financiamento da política pública de cisternas de placa, com participação ativa do ministro, o que permitiu:
 - Recebimento de recursos (cerca de 15 milhões) da antiga Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR);
 - Captação de recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (cerca de 100 milhões) do Ministério da Justiça (MJ);
 - Captação do Green Climate Fund, junto ao Ministério da Fazenda e FIDA;
 - Início do processo para captação de cerca de 160 milhões do Fundo Amazônia, do BNDES (interrompido pelo governo Bolsonaro);
 - Início do processo de utilização de recursos da SESAI (Secretaria de Saúde Indígena), interrompido pelo governo Bolsonaro;
 - Obtenção, entre 2017 e 2019 da maior soma de recursos fora da ação específica de cisternas.

Vale destacar que naquele governo, a rotatividade parece aumentar na SESAN, com a promoção de “exonerações” que expressavam um pouco da polarização ideológica do período e abriam espaço para a entrada de agentes políticos na Secretaria Nacional. Entrevistados citam a entrada de agentes políticos dentro da Administração Pública decisivamente e a nomeação de um secretário nacional alguém menos técnico e mais ligado organicamente ao grupo formado na Presidência da República. Mas a ingerência sobre a burocracia e a política pública de cisternas pareceu acontecer em menor proporção, segundo os mesmos entrevistados¹³⁰.

E o processo de disputa pelas políticas públicas entre Poder Executivo e Poder Legislativo parece avançar. A intervenção de parlamentares da base do governo ligados ao Semiárido faz com que eles avancem sobre a política pública de um governo combatido fruto de um processo de impeachment e que enfrenta um outro processo de impeachment mais tarde, conseguindo barrá-lo. Nomeações na burocracia e definições sobre onde implementar as cisternas, utilizando como base conveniências político-eleitorais e regionalistas, e com os poucos recursos do orçamento do Poder Executivo minam a política pública. Em última instância, isso faz com que o planejamento da política pública sob o ponto de vista territorial se

¹³⁰ Vários entrevistados mencionam diversas razões para isso: contexto de *impeachment*, que alça vice-presidente à Presidência da República – com os possíveis acordos pretéritos firmados mais difíceis de serem rompidos, considerando especialmente que o novo governo tinha pouco mais de dois anos e o presidente não tinha expectativa de reeleição –; força do programa e interesse da sociedade civil e de parlamentares em sua manutenção; fato do diretor nomeado como responsável pela política ser um técnico que conseguia transitar na política, etc.

afaste de critérios técnicos que dão preferência àqueles que mais precisam; e se aproxime de critérios político-partidários referentes ao parlamentar dono da emenda e à base de governo relacionada ao Semiárido, em última instância. O entrevistado 18 trata de como a área técnica passou a monitorar a entrega de cisternas dentro dos convênios vigentes, relatando que a área técnica passou a monitorar as cisternas entregues não mais por critérios de necessidade, mas segundo os parlamentares que deviam ser atendidos e que queriam cisternas nos seus Estados, mesmo com escassez de recursos.

6.3.6. Governo Bolsonaro e a tentativa de extinção da política pública de cisternas de placas

Nesse momento, há dois cenários: a política pública de cisternas de polietileno executa apenas empenhos relativos aos anos anteriores ou de recursos provenientes de emendas parlamentares; e as cisternas de placa parecem finalmente ser atingidas em cheio pelo apetite do Congresso Nacional em controlar as políticas públicas por meio da nomeação de agentes políticos em seu nome para coordenar as políticas públicas e implementá-las em seus redutos.

Estruturalmente, se as emendas impositivas em 2014 representaram um passo nessa disputa pelas políticas públicas, no governo Bolsonaro, o fortalecimento das emendas de relator e o processo de criação do que se convencionou chamar de orçamento secreto certamente foi um novo passo nesse sentido.

Mas naquele momento, há a sensação por parte de mais de um entrevistado de que a política pública de cisterna está sob ameaça. O entrevistado 21 sistematiza o que parece estar acontecendo àquele momento para alguns entrevistados que retrata processos: de 2011 a 2016 um processo de priorização da política pública de cisternas que leva a uma execução mais alta e busca por implementação de cisternas sob uma orientação majoritariamente meritocrática; de 2016 a 2018 um processo de continuidade, mas sem prioridade da política pública de cisternas; e de 2019 em diante um processo de ruptura política. Uma ruptura interna sem rompimento imediato.

O MDS parece ter perdido importância como um ministério de entrega de políticas públicas, se transformando em algo como um ministério de barganha ou para prática do *pork barrel*. De toda forma, a falta de uma estratégia mais clara por parte do ministro Osmar Terra, somada com a perspectiva de as cisternas no Congresso terem se tornado uma política importante para aqueles parlamentares da base do governo ligados ao Semiárido e ainda a pressão sobre Osmar Terra sobre a reformulação do Programa Bolsa Família, talvez tenham impedido que as cisternas fossem completamente desmanteladas e extintas naquela gestão.

Igualmente, a pandemia talvez tenha atrapalhado os planos do ministro Onyx Lorenzoni sobre uma ação efetiva contra as cisternas, visto que o ministro passou boa parte do seu mandato pressionado para formular o Auxílio Emergencial e por reformular o Bolsa Família, esta última uma missão não cumprida pelo seu antecessor. Boa parte dos entrevistados registraram as fortes restrições do ministro às cisternas e provavelmente se tivesse tempo e recursos, o ministro poderia focar e dismantelar mais fortemente a política com efeitos ainda mais graves sobre a mesma. Vale destacar contudo, que o ministro nomeou um Secretário Nacional durante sua gestão que, segundo os entrevistados, percebia e agia sobre o programa para além de uma visão ideológica e, dentro do que parecia possível, tomou decisões pragmáticas, tanto para retomar critérios técnicos para planejamento e territorialização das cisternas, bem como para exonerar agentes políticos a mando de parlamentares da equipe do programa, com algum sucesso – mas não resta claro até onde o ministro apoiava essas ações que foram limitadas, dado orçamento e interferências da Casa Civil.

Importante destacar o papel de burocratas de médio escalão (*mid-level bureaucrats*) nesse processo. Surgido a partir de processos persistentes de redesenho do Estado a partir de uma lógica estabelecida nos ideais do pensamento neoliberal, essa burocracia é representada pelos “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no “nível da rua” (Pires, 2012; Lotta *et al.*, 2015). Esse tipo de burocrata, ao invés de seguir uma lógica weberiana cujas condutas são orientadas pela obediência a regras formais e execução exatamente do que foi definido por seus superiores em uma estrutura hierárquica bem definida (Weber, 1982), é um sujeito ativo e criativo que, espremido entre a pressão dos burocratas de alto escalão para que as políticas públicas formuladas sejam efetivamente implementadas e as reivindicações dos burocratas de nível de rua sobre as limitações para a implementação do proposto na dinâmica social com que interagem, negocia, media e faz as políticas públicas acontecerem orientados por ideias parecidas às que motivam ativistas na sociedade civil, sendo pessoas comprometidas com projetos coletivos (Abers, 2015).

Durante os registros das entrevistas há, por parte de distintos entrevistados de gestões, partidos e matizes ideológicas distintas, a menção ao nome de um burocrata específico que parece cumprir atividades muito próximas àquelas elencadas pela literatura, tais como sistematizar informações, coordenar ações e informações altamente fragmentadas, variadas e lidar, a curto prazo, com problemas emergentes, interagindo ao desempenhar funções

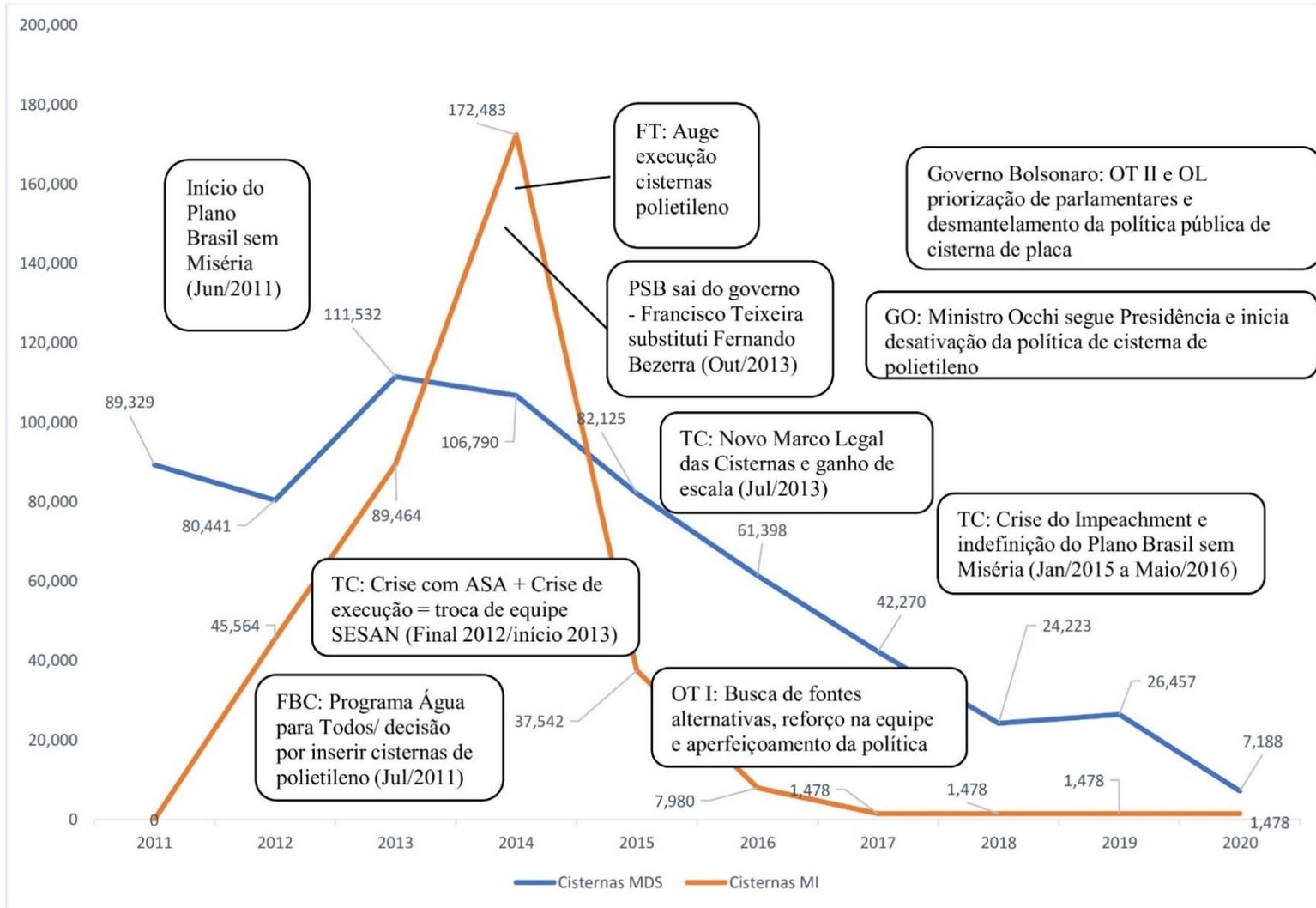
interpessoais (capacidades relacionadas a interação com superiores, subordinados e pares), informacionais (referentes a recepção, sistematização e disseminação de informações nas organizações) e decisórias (relacionadas a empreender e negociar, lidar com conflitos e alocar recursos de forma estratégica) (Mintzberg, 1973 *apud* Lotta *et al.*, 2015).

Em outras palavras, dentro da estrutura ministerial o burocrata parece ter dinamizado as demandas do alto escalão e da burocracia de ponta para que as políticas públicas não apenas funcionassem, mas para que elas mantivessem um desempenho mínimo, combinando demandas muitas vezes contraditórias e anacrônicas, que por um lado originaram-se de necessidades políticas da autoridade, com aquelas demandas provenientes de quem executa políticas públicas e já conhece a dura realidade de sua implementação (Abers, 2015; Yamada; Lotta, 2015).

Outro ponto interessante notado nesse momento diz respeito aos limites do conceito de partido como unidade de análise tanto para o entendimento de como os cargos comissionados são alocados para recrutar burocratas profissionais e indicados políticos, quanto para se compreender como as interações e lógicas de poder dentro de estruturas e em regiões distintas. O regionalismo, de fato, é um critério inafastável não apenas na negociação de cargos da burocracia federal, mas parecem também estar fortemente presente na produção das políticas públicas (Lopez; Praça, 2015; Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Lima, 2020).

Sobre o regionalismo, o entrevistado 05 se surpreende ao tentar negociar com um deputado conservador do Nordeste sobre a troca de cisternas de placas por outras soluções para, em tese, acelerar a entrega de bens. A resposta do deputado que protege a ASA, surpreende o entrevistado e expõe esse tipo de complexidade da política ao dizer que não conhecia, pelo menos no aspecto político, as peculiaridades do Nordeste. Ele explora um exemplo de um deputado que falava por um determinado estado nordestino e que ideologicamente era bastante afastado do PT (Partido dos Trabalhadores). Mesmo com essas características, era a pessoa que dialogava com os agentes políticos à esquerda. O deputado teria rejeitado uma proposta que retirava o recursos dessa base à esquerda com o argumento que os recursos sairiam para um estado do Sudeste. Esse relato, inclusive, desvela outra faceta do regionalismo e como ele está imbricado nas questões políticas brasileiras.

A figura 14 sistematiza toda a linha do tempo de 2011 a 2020 a respeito das políticas públicas de cisternas de placa, do MDS, e de cisternas de polietileno, do MI, identificando as ações mais relevantes de cada gestão ministerial observadas nesta pesquisa, além de mostrar a evolução física e orçamentária de ambas as políticas públicas.



Fonte: Figura elaborada pelo autor com base em estudo próprio, 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho utilizou a questão central “*em que medida diferentes perfis de ministros de Estado podem repercutir sobre as políticas públicas de sua pasta?*” para observar ao longo de distintos governos – de distintos partidos e perfis ideológicos – a atuação de diversos perfis de ministros técnicos e políticos sobre burocracia e políticas públicas em contextos variados de priorização ou não dessas políticas públicas.

A partir da grande foto das relações entre presidente e ministros no presidencialismo brasileiro, o trabalho buscou colocar uma lupa nos ministérios e em suas políticas públicas. Foram observados ministros de 2011 a 2020, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Integração Nacional, categorizados seus perfis e observados os impactos de grandes decisões que se deram pelos burocratas nomeados por cada ministro sobre as políticas públicas de cisternas de placas e de cisternas de polietileno, respectivamente. Para isso, foi realizada uma pesquisa de campo com 25 gestores dos ministérios e realizada uma pesquisa documental.

A partir da hipótese 1 da pesquisa, *H1: Ministros de perfil técnico alinhados ao presidente terão maior probabilidade de adotar uma estratégia de recrutamento de burocratas experientes e qualificados e de obter melhores desempenhos nas políticas públicas; diversamente, na ausência de alinhamento à presidência e apoio direto desta, esses ministros se afastarão de uma estratégia de nomeações meritocrática e terão pior desempenho nas políticas públicas*; o padrão observado foi exatamente de ministros técnicos fieis ao presidente e buscando implementar uma estratégia que contemplava o recrutamento de uma burocracia mais profissional e qualificada. O padrão observado foi de aumento do desempenho quando a política era priorizada pelo presidente; quando não havia priorização, não houve aumento de desempenho.

Durante o governo Dilma, tanto a ministra Tereza Campelo, do MDS, quanto o ministro Francisco Teixeira se cercaram de uma burocracia mais orientada pela técnica e qualificada, imprimindo em seus ministérios um ritmo de perseguição de metas, estruturando áreas e instrumentos para monitoramento e controle e conseguindo fazer as políticas ganharem escala, aumentando o desempenho e alcançando a meta do Programa Brasil sem Miséria – a ministra conseguiu a maior implementação da série histórica de cisternas de placas em 2013, ao passo que o ministro conseguiu o maior desempenho entre as duas políticas públicas da série histórica em 2014.

A ministra Tereza Campello era uma ministra técnica, embora fosse filiada. Sua nomeação na pasta do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome parece convergir com parte da literatura de ciência política sobre o tema. Ao nomeá-la, a presidente Dilma tende a não centralizar a burocracia pública sobre as políticas prioritárias do Plano Brasil sem Miséria, já que se trata de uma ministra sem aparentes conflitos de preferência com ela. À ministra Tereza Campello é delegada a tarefa de construir e coordenar o Plano Brasil sem Miséria de maneira muito próxima à Presidência da República. O MDS era um típico ministério de redistribuição, que controla políticas sociais que chegam localmente a territórios, são importantes para a formulação de políticas e para a alocação de gastos, geralmente criando clivagens ideológicas entre os partidos. Nesse caso, como uma pasta que encerra políticas em sua maioria prioritárias para o governo, a presidente nomeia uma pessoa ligada ao partido do presidente, que cumpre o papel de alinhar e monitorar políticas públicas (Batista; Lopez, 2021; Vieira, 2017).

O ministro Gilberto Occhi passa por um contexto bastante peculiar: ao passo que recebe ordens da própria Dilma para desativar a política pública, é nomeado em um ambiente turbulento de ameaça de abertura de um processo de *impeachment* em que o governo se vê obrigado em negociar cargos, inclusive os do próprio Ministério da Integração Nacional. Essa situação atípica fez com que ele estivesse fora do padrão, uma vez que não detinha total controle dos cargos – que estavam sob o controle da Presidência que negociava com parlamentares do Congresso a não abertura e, posteriormente, os votos contra o processo; além disso, com relação às cisternas de polietileno, não poderia perseguir metas.

Com relação à hipótese 2 da pesquisa, *H2: Ministros de perfil político têm maior probabilidade de privilegiar critérios político-partidários no recrutamento da sua equipe e no planejamento da política pública, tendência que será maior à medida da distância entre as preferências do ministro e seu partido das do presidente por outro lado, tais ministro, quando alinhados ao presidente, terão maiores incentivos para a implementação efetiva da política pública*; o padrão observado foi de ministros políticos adotarem estratégias que privilegiam o recrutamento de uma burocracia mais política para atendimento de demandas de natureza político-partidária. Nesses casos, o contexto de priorização da política pública contou como importante incentivo para que ministros políticos alinhassem seus anseios políticos-eleitorais com o desempenho de políticas públicas. Quando não houve priorização, se abria um espaço de discricionariedade para o ministro alinhar seus interesses com a implementação da política.

Fernando Bezerra Coelho é um ministro notadamente de perfil político que prioriza uma estratégia baseada em recrutamento de uma burocracia mais voltada a questões político-partidárias para alcançar seus objetivos político-eleitorais. Mas a priorização da política de cisternas pela Presidência da República deu incentivos suficientes para que o ministro mantivesse uma burocracia profissional tocando o Comitê Gestor do Programa Água para Todos e participando do Plano Brasil sem Miséria, dando condições para que se acompanhasse e monitorasse a política pública, ganhando escala e melhorando a performance a ponto de conseguir números que contribuiriam decisivamente no alcance da meta do Plano Brasil sem Miséria pelo Governo.

A anuência da Presidência da República em aceitar as cisternas de polietileno nos parece uma concessão para que o ministro possa se valer de seu poder do cargo para angariar apoio e adesão entre a base mais distante em termos ideológicos e que tinha uma ligação com o Semiárido, permitindo esforços de todos do governo no sentido de ganho de escala das cisternas para a contagem da meta. Vários entrevistados registram pontos do desenho da política que agradam esses políticos como a não existência da Sociedade Civil na entrega das cisternas e a tecnologia ser um produto pronto antes de sua instalação, possibilitando atos políticos grandiosos com um grande número de cisternas a serem entregues às famílias, o que certamente poderia ser explorado politicamente. A inclusão do Setor Privado que fabricava cisternas parece permitir a possibilidade de ganhos na interação entre os agentes.

Ministros políticos, em um contexto de não priorização da política de cisternas pela Presidência da República, geralmente seguiram uma estratégia de recrutamento baseada em uma burocracia mais político-partidária do que técnica, privilegiando as demandas de natureza político-partidárias e tendendo a interferir negativamente na política pública. A exceção encontrada na presente pesquisa diz respeito ao período de Osmar Terra no MDS durante a Presidência Temer, que parece ter optado por equilibrar a implementação da política pública. Mesmo que observemos os números de cisternas implementadas durante o seu período que mostram uma piora no desempenho da política pública de cisternas de placas, a área de cisternas foi de certa forma poupada e pôde se voltar para o aprimoramento de seu desenho, expansão da equipe pelo recrutamento de burocratas profissionais, busca por novas fontes de financiamento e contratação de pesquisas para realização de avaliações após os longos anos de execução acelerada.

Entendemos que um certo equilíbrio entre o atendimento a demandas político-partidárias e, ao mesmo tempo, ações que aperfeiçoaram a política pública e permitiram sua

sobrevivência em um momento tão delicado – e desfavorável a políticas dessa natureza – só foi possível devido a circunstâncias muito específicas: um contexto político pós *impeachment* complexo, em que o vice-presidente do governo Dilma foi alçado à presidência com um mandato curto a ser cumprido e sem expectativa de reeleição – e com prováveis acordos pretéritos firmados inclusive pelo grupo que agora estava no poder –; a força do programa cisternas, que mobilizava e articulava forças político-partidárias e da sociedade civil a favor da continuidade do programa; entre outros fatores. Dado que Osmar Terra, segundo o relato de entrevistados, não era simpático à política pública, não é possível afirmar que em um governo em que a política pública de cisternas não era priorizada pela Presidência da República, haveria algum outro incentivo para que o ministro equilibrasse sua atuação sobre a política pública.

Finalmente, a hipótese 3 do trabalho, *H3: Quanto mais prioritária for a política pública para a Presidência da República, tanto maior a chance de o centro presidencial criar e colocar em operação mecanismos de monitoramento de ministros políticos ideologicamente distantes, buscando reduzir perdas de delegação*; em que foi possível confirmar parte da literatura sobre o uso de estratégias de centralização para garantir o controle do centro presidencial sobre as políticas públicas. Nesse caso, a estrutura burocrática montada no MDS para monitorar e dar apoio e desempenho às políticas prioritárias parecia estar buscando diminuir a assimetria de informações entre Agente e Principal ao convocar e recorrer constantemente à estrutura burocrática do Programa Água para Todos no MI. Foi registrado em documento institucional, inclusive, uma mudança nos fluxos de informações na época do ministro Fernando Bezerra Coelho, da base de coalizão, de forma a dar mais controle sobre o fluxo de informações do programa, até então gerido pelo MI, ao MDS.

Sob o ponto de vista da gestão de políticas públicas, estruturas burocráticas interministeriais de acompanhamento e monitoramento de políticas pública com instrumentos adequados para identificar gargalos, levantar alternativas e decidir sobre soluções parecem ser um instrumento muito importante para apoiar outros ministérios, possibilitando inovações como a ocorrida no desenvolvimento do Novo Marco Legal da política pública de cisternas de placas do MDS. As cisternas de placas superaram um gargalo estrutural e conseguiram implementar em números jamais pensados antes do Plano Brasil sem Miséria operado pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, do MDS.

Hoje podemos observar uma política pública de cisterna mais fortalecida, com um Marco legal estabelecido, avaliada por especialistas e reconhecida nacional e internacionalmente por seus prêmios. A política pública volta a ser financiada com um nível

orçamentário que recuperou parte do orçamento que foi achatado nos últimos anos¹³¹. A política pública também possui uma estrutura racional de execução e uma equipe técnica que acumulou bastante experiência entre distintos governos.

Os números e a trajetória da política pública ensejam uma reflexão sobre um possível processo de desmantelamento da política pública. Os relatos das entrevistas retratam ações no governo Bolsonaro que pareciam uma tentativa errática de desmontar a política pública. Talvez por uma falta de decisão firme, desconhecimento de como inviabilizar a política ou mesmo pela pressão dos parlamentares ávidos por colocar emendas ou influenciar a política pública de forma que fosse orientada segundo seus interesses mais paroquiais, as tentativas não lograram êxito. Foram identificadas ao longo da pesquisa iniciativas que oscilavam desde a diminuição drástica do orçamento da política pública e de suas entregas; passando pela tentativa de inclusão de mecanismos no desenho da política que inviabilizassem o recebimento de recurso por parte das organizações da ASA, o que poderia tornar inviável a cobertura do programa em alguns territórios; até a tentativa de fazer repasses para outros órgãos que iriam tentar executar os recursos de alguma forma. Trabalhos futuros podem jogar luz sobre essa questão nessa e em outras políticas públicas.

A relação com parlamentares, intensificada desde a gestão do Presidente Temer e registrada ao longo das entrevistas, foi comprovada que não se baseava em financiamento de políticas públicas via emendas parlamentares, como ocorre em outras políticas públicas, notadamente as políticas de Saúde. Pesquisa futuras poderiam desenvolver melhor essa questão, buscando compreender os contornos dessa relação entre ministros e parlamentares, como se dá a interação entre burocratas e esses parlamentares e os impactos a longo prazo sobre a política pública. Os indícios apontam para uma relação do parlamentar “por dentro” do ministérios, em que ele indicaria burocratas a serem nomeados, que por sua vez alocariam recursos principalmente do próprio MDS – ou seja, do Poder Executivo – e influenciaria o planejamento e territorialização das cisternas de placas de modo a implementá-las em redutos eleitorais de seu interesse – que não necessariamente corresponderiam à necessidade real das pessoas.

É importante reforçar as pesquisas sobre outros tipos de perfis de ministros para além daquele mais técnico e daquele mais político. Aparentemente, com a ascensão de movimentos de Extrema-direita pelo mundo, pode ser que o ministros de perfil *cronie* ou *comparsas*, seja uma figura importante em governos dessa ideologia, cumprindo um papel de jogar inflando os

¹³¹ Em 2023, as cisternas de placa do MDS tiveram uma dotação final de cerca de 500 mil reais.

grupos radicais que apoiam o governo, bem como dialogando com os discursos mais populistas e até autocráticos do presidente. Esse perfil de ministro parece não se encaixar nas características de ministros mais técnicos, como uma trajetória profissional ou acadêmica reconhecida; e nem tampouco nas características de ministros mais políticos, como formar maiorias e ajudar na aprovação de projetos essenciais do governo, especialmente aqueles que necessitem um quórum qualificado.

É importante também explorar as interações entre burocracias de médio escalão e governantes extremistas. O estudo pôde observar que da mesma forma que a política se deteriorou nos últimos anos, a burocracia parece ter sido atingida por um ingrediente forte de polarização, que instaurou mecanismos que impediam burocratas profissionais que ocuparam cargos em governo anteriores de serem nomeados, um movimento que jogou os burocratas de carreira no jogo de poder político disputado entre partidos. Por outro lado, identificou-se a atuação de burocratas de médio escalão (*mid-level bureaucrats*) que tiveram papel de destaque ao conseguirem de forma criativa e discreta desempenhar atividades muito próximas àquelas elencadas pela literatura, sistematizando informações altamente fragmentadas, lidando com problemas emergentes, combinando demandas muitas vezes contraditórias, mediando e negociando com os alto escalões e os escalões de nível de rua para que a produção da política pública se mantivesse da maneira mais adequada possível, mantendo um desempenho mínimo. Talvez esses burocratas possam mitigar processos que minam políticas públicas ou as desmantelam em contextos de governos com discursos extremistas e autoritários (Abers, 2015; Yamada; Lotta, 2015).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015. cap. 5.
- ABRAMOWITZ, Alan I; SAUNDERS, Kyle L. Ideological realignment in the US electorate. **The Journal of Politics** 60 (1998): 634-652.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, 1, pp. 5-33, 1988.
- ADAMS, James. Causes and electoral consequences of party policy shifts in multiparty elections: Theoretical results and empirical evidence. **Annual Review of Political Science** 15 (2012): 401-419.
- AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services** (April 25, 2017) (2017).
- ALBRECHT, Nayara. Reflexões sobre Nomeações a Cargos Públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018. **Revista Brasileira de Ciência Política**, outubro (2021): 1-34.
- ALBRECHT, Nayara. Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento. **Opinião Pública: Campinas**, vol. 28, nº 3, pp. 828-856, (set.-dez., 2022).
- AMORIM NETO, Octavio, The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies** 39 (2006): 415-440.
- ANDRADE, Marina Lazarotto de. Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework. 2020. 271 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 2001
- ASA. **Declaração do Semiárido Brasileiro**. Recife: [s.n.], 1999.
- ASA. **Carta Política**. São Luís - MA: [s.n.], 2002.
- ASA. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC**. Recife. 2002.
- ASA. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)**. Recife: [s.n.], 2003.
- ASA. **Carta Política**. Crato - CE: [s.n.], 2006.
- ASA. **Solução ou Armadilha**. [S.l.]: Cartilha, ASA, 2011.
- ASA. **Carta Política**. Januária - MG: [s.n.], 2012.
- ASA. Ações P1MC. **asabrazil**, 17 outubro 2019. Disponível em: <<http://www.asabrazil.org.br/acoes/p1mc>>.
- ASA. **ASA Brasil**, setembro 2019. Disponível em: <<http://www.asabrazil.org.br/acoes/p1mc>>.

ASA. Sobre nós - prêmios. **asabrazil.org**, Recife, 21 outubro 2019. Disponível em: <asabrazil.org/sobre-nos/premios>.

BAIRD, Marcelo Fragano. 2019. Da Hegemonia Sanitarista ao Predomínio Liberal: Investigando os Fatores que Impediram uma Inflexão Liberal na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (2004-2014). **Dados-Revista de Ciências Sociais**, vol. 62 (4).

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública** 19.2 (2013): 449-473.

BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix, 2020. Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy? published in BPSR, Vol. 15, N. 1, 2021", <https://doi.org/10.7910/DVN/BIP9Y6>, Harvard Dataverse, V1, UNF:6:omNBW7XhHFT45sdLDYYLfw== [fileUNF]

BAUER, M. W., GREEN-PEDERSEN, C., HÉRITIER, A., & JORDAN, A. **Dismantling public policy**: Preferences, strategies, and effects. Oxford: OUP Oxford, 2014.

BEARFIELD, D. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, vol. 69, nº 1, pp. 64-76, jan.-fev. 2009.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública** 51 (2017): 528-550.

BOAS, Taylor, C.; HIDALGO, F. Daniel; TORAL, Guillermo. Competence versus Priorities: Negative Electoral Responses to Education Quality in Brazil. **The Journal of Politics**, vol. 83 (4), October 2021. Chicago: University of Chicago Press for the Southern Political Science Association, 2021.

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know. **IDB Working Paper Series**, no. 283, 2011.

BORGES, A. Política, Burocracia e Coordenação de Políticas Públicas no Presidencialismo Brasileiro. **Cadernos ENAP**, n. 66, 2020.

BORGES, A; COÊLHO, D.B. O preenchimento dos cargos do alto escalão federal no presidencialismo de coalizão brasileiro *In: Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015, pp. 71-105.

BRASIL. **Decreto nº 807**, de 22 de abril de 1993. Criação do Consea. Brasília: [s.n.], 1993.

BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISA. Brasília: [s.n.], 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório do Programa Água para Todos Período 2011 a 2014**. Elaboração: DGA/SESEP/MDS. Agosto de 2015. Com dados até dezembro de 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8.785/16**. Brasília, 10 de junho de 2016. Dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm. Acesso em: outubro de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 9.021/17. Altera o Decreto nº 5.497/05 que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal**. Brasília, 31 de março de 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9021-31-marco->

2017-784559-publicacaooriginal-152287-pe.html. Brasília: Câmara dos Deputados. Acesso em: outubro de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória n. 731/16**. Brasília, 10 de junho de 2016. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv731.htm>. Acesso em: outubro de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.346/16**. Brasília, 10 de outubro de 2016. Dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13346.htm>. Acesso em: outubro de 2023.

BRIL-MASCARENHAS et al. Process Tracing, Inducción, Deducción e Inferencia Causal. **Revista de Ciência Política**, 37(3): 659-684, 2017.

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*: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. pp. 33-65.

CAMPOS, A. D.; MÜLLER, L.; RAHAL, L. S.; SCHRODER, M.; DEL PORTO, E. B.; KROEFF, D. R. Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: síntese da experiência recente d em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. *In*: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. pp. 447-465.

CAMPOS, A. D.; ALVES, A. M. O Programa Água para Todos: Ferramenta Poderosa contra a Pobreza. *In*: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. pp. 467-493.

CANO, Ignacio. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, no 31, set./dez. 2012, p. 94-119.

CAPELLA, Ana Cláudia N; BRASIL, Felipe G. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Revista Sociologia e Política*, v. 30, e017, 2022. DOI 10.1590/1678-98732230e017

CARPENTER, Daniel; KRAUSE, George A. Transactional Authority and Bureaucratic Politics, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 25, Issue 1, January 2015, Pages 5–25.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Orgs). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. **Texto para Discussão 2359** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

CLINTON, Joshua D., et al. Separated powers in the United States: The ideology of agencies, presidents, and congress. **American Journal of Political Science**, vol. 56.2 (2012): 341-354.

CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. Brasília: Consea, 2004.

- CORTÁZAR, J. C.; FUENZALIDA, J.; LAFUENTE, M. **Merit-based Selection of Public Managers: Better Public Sector Performance?:** An Exploratory Study: Inter-American Development Bank, 2016.
- COSTA, A. B.; DIAS, R. D. B. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. *In*: COSTA, A. B. **Tecnologia social e políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. pp. 33-64.
- DAHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor. **Organizing Leviathan:** Politicians, bureaucrats and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- ENAP. **Ações Premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015.
- FALCÃO, T.; COSTA, V. D. A linha de extrema pobreza e o público alvo do Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. pp. 67-94.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editoral FGV, 1999.
- GALLO, N., & LEWIS, D. E. The consequences of presidential patronage for federal agency performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 22(2), 219-243, 2011.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma:** building state capacity in Latin America. Los Angeles: University of California Press, 1996.
- GERRING, John. Qualitative Methods. **Annual Review of Political Science** 20:15-36, 2017.
- GERRING, John. **Case Study Research:** Principles and practice. New York: Cambridge University Press, 2007.
- HUBER, Evelyne; MUSTILLO, Thomas; STEPHENS, John D. Determinants of social spending in Latin America. **Society for the Advancement of Socio-Economics**, Washington, DC, 2004.
- HUBER, Evelyne; MUSTILLO, Thomas; STEPHENS, John D. Politics and social spending in Latin America. **The Journal of Politics** 70.2 (2008): 420-436.
- IPEA. Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no brasil. Projeto de pesquisa governança – “**The governance project**”. **Relatório final do survey**. Brasília, 2019.
- JONES, Mark P. Beyond the Electoral Connection: The Effect of Political Parties on the Policymaking Process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI E. **How Democracy Works:** Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking. Washington D.C.: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2010. pp. 19-46.
- KATO, Junko; MERSHON, Carol. Internal Party Organization in the Italian Christian Democrats and Japanese Liberal Democrats: Factional Competition for Office, Clienteles, and Corrupt Exchange. *In*: KAWATA, Junichi. **Comparing Political Corruption and Clientelism**. United Kingdom: Routledge, February 2017.
- KELLAM, Marisa. Parties for hire: How particularistic parties influence presidents' governing strategies. **Party Politics** 21 (2015): 515-526.

- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KINGDOM, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Essex, England: Pearson New International Edition, 2 ed.
- KITSCHOLT, H. Linkages between Citizens and Politicians. *In: Democratic Politics. Comparative Political Studies*, 33(6-7), (2000). Pp. 845-879
- LEÃO, M. MALUF, RS. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012. ISBN 978-85-63364-05-0.
- LEWIS, David E. **The Politics of Presidential Appointments**: Political Control and Bureaucratic Performance. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- LIMA, R. O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando matching em survey. **Revista Opinião Pública**, vol. 26, nº 3, set-dez. 2020.
- LIMONGI, Fernando. Formas de governos, leis partidárias e processos decisório. **BIB**, n. 41,1996, pp. 7-39.
- LINZ, Juan J. Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference? *In: The Failure of Presidential Democracy*, Vols. 1 and 2., Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds. (Baltimore: Johns Hopkins University Press), 1994.
- LIPSKY, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610446631>
- LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: uso, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **Revista Eletrônica de Administração – REAd**, vol. 26, nº 2, p. 439-462, maio-ago. 2020.
- LOPEZ, Felix; BUGARIN, Mauricio; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). **Cargos de Confiança e o Presidencialismo de Coalizão no Brasil**. Brasília: IPEA (2015): 33-70.
- LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago Moreira. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública** 53.4 (2019): 711-731.
- LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeações para o alto escalão da burocracia federal. *In: LOPEZ, F. G. (org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.
- LOTTA, Gabriela. et al. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. cap. 1.
- LUPU, Noam. Party brands and partisanship: Theory with evidence from a survey experiment in Argentina. **American Journal of Political Science** 57 (2013): 49-64.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública** 11 (2005): 249-286.
- MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. **Comparative political Studies**, 26, nº2, July 1993.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, Vol. 29, No. 4, (1997). pp. 449-471.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process. *In: CARTASCINI, C.; STEIN E.; TOMMASI, M. **How Democracy Works**: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking.* Washington, D.C; Cambridge, MA: Inter-American Development Bank; David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2010, 119-146.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 2, p. 231-264, 2015.

MC. **Relatório de Gestão: Exercício 2019**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020.

MC. **Relatório de Gestão: Exercício 2020**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

MDR. **Relatório de Gestão: Exercício de 2019**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020.

MDR. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.

MDS. **Relatório do Programa Água para Todos: Período 2011 a 2014**. Brasília: Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, 2015.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2013.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2014.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2015.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2016.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2017.

MDS. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2018.

MDS. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2019.

MDS. **Manual Operacional: Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água**. Brasília: [s.n.], 2018.

ME. **Plano Plurianual 2020-2023: Mensagem Presidencial**. Brasília, Secretaria Especial de Fazenda, 2019.

MELLO, J.; ANDRADE, Bruno T. A.; MELCHIORI, C. E.; OLIVEIRA, Y. R. A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. *In: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. pp. 323-345.

MELLO, J; **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MERSHON, Carol. Party factions and coalition government: portfolio allocation in Italian Christian Democracy. **Electoral Studies** 20 (2001) 555–580.

MEYER-SAHLING, J.-H. (2008), The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, 47: 1-33. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00717.x>

MI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido**. Brasília: [s.n.], 2005.

MI. **Conviver**: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido. Brasília: [s.n.], 2009.

MI. **Manual Operacional dos Objetos Padronizados do Programa Água para Todos**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2013.

MI. **Prestação de Contas do Exercício 2011: Relatório de gestão**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012.

MI. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2013.

MI. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012 (com ajuste)**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2013.

MI. **Relatório de Gestão: Exercício de 2013**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2014.

MI. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2015.

MI. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2016.

MI. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2017.

MI. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2018.

MI. **Relatório de Gestão: Exercício de 2018**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2019.

MI. **Relatório final**: grupo de trabalho para a delimitação do semiárido. Brasília. 2017.

MI. **Cartilha Água para Todos**. Brasília: [s.n.], 2015.

MILHORANCE, Carolina et al. Resiliência da ação pública democrática em tempos de crise: examinando as políticas de alimentos e recursos hídricos no Brasil, **Nuevo Mundo Nuevos** [En ligne], Questions du temps présent, mis en ligne le 13 octobre 2023, acessado em 08 de janeiro de 2024. Disponível em: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/93780> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.93780>

MILLER, S. M. The Relationship Between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance: The Case of Recess Appointments in the United States. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 25(3), (2015). 777-796.

MOE, Terry M.. Power and political institutions. **Perspectives on Politics** 3:215–33 (2005).

MP. **Plano Plurianual 2012-2015**: Mensagem Presidencial. Brasília, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011.

MP. **Plano Plurianual 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2015.

MÜLLER, Wolfgang C.; STRØM, Kaare. **Policy, Office or Votes?** How political parties in Western Europe make hard decisions. New York: Cambridge University Press, 1999.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública** 24.2 (2018): 427-455.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Estratégias de Nomeações Ministeriais: entre a política e as políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política** (2019) 27.70.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Estratégias de Seleção e Substituição de Ministros de Estado no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro:** perfil, alocação e rotatividade. Tese apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), sob orientação do Professor Dr. André Borges de Carvalho. Brasília: UNB, 2017.

PEREIRA, Carlos *et al.*. Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, Sept. 2017.

PETERS, Guy. Politicisation: What is it and why should we care? *In*: NEUHOLD, Chirstine et all. **Civil Servants and Politics:** a delicate balance. United Kingdom: Palgrave Macmillan UK, March 2013.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (eds.) **The politicization of the civil service in comparative perspective.** London, New York: Routledge, 2004.

PIOLA, Sérgio F.; VIEIRA, Fabíola S. As Emendas Parlamentares e a Alocação de Recursos Federais no Sistema Único de Saúde. **Texto para discussão 2497/** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro : Ipea , 2019.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política** (online), 24, 2016. 121-143.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In* FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220, 2012.

PRAÇA, S. A; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). **Novos Estudos**, 94 (2012).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2011.** Brasília: Presidência da República, 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2012.** Brasília: Presidência da República, 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2013.** Brasília: Presidência da República, 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2014.** Brasília: Presidência da República, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2015.** Brasília: Presidência da República, 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2016.** Brasília: Presidência da República, 2016.

- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2017**. Brasília: Presidência da República, 2017.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2018**. Brasília: Presidência da República, 2018.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2019**. Brasília: Presidência da República, 2019.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 2020**. Brasília: Presidência da República, 2020.
- RENNO, Lucio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? *In: Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, pp. 259-271.
- ROSS, Stephen A (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. **American Economic Review**, vol. 63, pp. 134-139.
- ROUSSEFF, D. V. Prefácio. *In: CAMPELLO, T.; FALCAO, T.; COSTA, P. V. D. O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. pp. 15-23.
- SABOURIN, Eric et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil, **Cahiers Agricultures** [online], 2020, vol. 29, p. 31, DOI 10.1051/cagri/2020029.
- SANTANA, V. L.; ARSKY, I. D. C. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. **Revista de Serviço Público**, Brasília, abr/jun 2016. Pp. 203 - 225.
- SANTANA, V. L.; ARSKY, I. D. C.; SOARES, C. C. S. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. **Anais do II circuito de Debates Acadêmicos**, Brasília, 2011.
- SCHAFFNER, Brian F.; MACWILLIAMS, Matthew; NTETA, Tatishe. Understanding white polarization in the 2016 vote for president: The sobering role of racism and sexism. **Political Science Quarterly** 133, no. 1 (2018): 9-34.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2011.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2012.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2013.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2014.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2015.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2016.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2017.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2018.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2019.
- SDR. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2020.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2011.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2012.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2013.

- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2014.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2015.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2016.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2017.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2018.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2019.
- SESAN. **Relatório de Gestão**. Brasília: MDS, 2020.
- SILVA, D. A. D.; FIGUEIREDO FILHO, D.; SILVA, A. H. D. O Poderoso *NVivo*: uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, 24, n.2, 2015. pp. 119-134.
- SILVA, M. M. de S. e. (2021). Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil. In SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2692>
- SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. Political institutions, policymaking and policy: an introduction. **Policymaking in Latin America: How Politics Shape Policies**, Washington DC, Inter-American Development Bank-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University (2008).
- STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarianism versus presidentialism. **World Politics** 46.01 (1993): 1-22.
- SUBIRATS, J. El Papel de la Burocracia en el Proceso de Determinación e Implementación de las Políticas Públicas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de políticas públicas: volume 2**. Brasília: ENAP, 2006. pp. 467-493.
- TORAL, Guillermo. Turnover: How electoral accountability disrupts the bureaucracy and service delivery. **Revised and resubmitted to American Political Science Review**, 2021a.
- TORAL, Guillermo. The benefits of patronage: How political appointments can enhance bureaucratic accountability and effectiveness. **Revised and resubmitted to American Political Science Review**. 2021b.
- THIES, M.F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, (2001) pp. 580-598.
- VIEIRA, M. Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, 60 (2017).
- WEBER, M. Ensaio de sociologia. Rio de Janeiro, Ed. LTC, 1982.
- WIESEHOMMEIER, Nina; BENOIT, Kenneth. Presidents, parties, and policy competition. **The Journal of Politics** 71 (2009): 1435-1447.
- YAMADA, E.; LOTTA, G.. Mapeamento das Características da Burocracia de Médio Escalão. I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. AT3. Análise de Políticas Públicas, 2015. Disponível em: https://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128180939_st_03_erika_m_k.pdf
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. trad. Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE I

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro que concordo em ser entrevistado(a) como parte da pesquisa “Coalizões Multipartidárias, Estratégias de Monitoramento e Riscos de Delegação: como os diferentes perfis de ministros podem impactar políticas públicas no Brasil?”, em elaboração por Sávio da Silva Costa como parte dos requisitos para a obtenção do título de doutor no Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB), sob orientação do professor André Borges (IPOL/UnB).

Fui devidamente informado(a) sobre os seguintes pontos:

- Os objetivos da pesquisa são estritamente acadêmicos;
- Minha colaboração será anônima, por meio de entrevista semiestruturada, gravada por meu consentimento expresso por essa autorização;
- O acesso à entrevista e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e/ou seu orientador;
- O uso das informações por mim oferecidas está em conformidade com as normas éticas da UnB;
- Posso me retirar da pesquisa a qualquer momento, sem quaisquer sanções ou constrangimentos;
- Posso contatar o pesquisador a qualquer momento através do telefone (61) 981725556 ou e-mail saviosc@terra.com.br.

Atesto recebimento de uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

_____, ____ de _____ de ____.

Participante: _____

Pesquisador: Sávio da Silva Costa

APÊNDICE II

Roteiro das entrevistas e características dos entrevistados

As entrevistas podem ser realizadas de modo presencial ou virtualmente. Os entrevistados foram contatados e, após aceitarem conceder as entrevistas, agendaram data e hora segundo sua disponibilidade. Em seguida, o entrevistador se dirigiu ao endereço estabelecido pelo entrevistado ou um link Zoom foi disponibilizado para o e-mail ou WhatsApp informado pelo entrevistado.

Durante as entrevistas, procurou-se seguir o seguinte roteiro:

- 1) leitura do “termo de consentimento livre e esclarecido”, com a subsequente obtenção de consentimento dos entrevistados, seja por assinatura (entrevista presencial), seja por concordância explícita (entrevista virtual);
- 2) Entrevistador faz breve explicação sobre a pesquisa, especialmente sobre o objeto e objetivo da tese, para contextualização;
- 3) Finalmente inicia-se a entrevista que tem grandes questões para que exista uma provocação inicial ou no decorrer da entrevista e o direcionamento do fio da pesquisa.

As questões postas são a que se seguem:

1. Como você foi convidado para integrar a equipe do ministério? Você já trabalhava no ministério?
2. Você já teve contato ou conhecia o(a) presidente(a) antes de assumir o cargo? Em sua opinião, quais eram as principais prioridades do presidente da república com relação ao governo em geral e ao ministério e secretaria nacional?
3. Na sua opinião, como a formação acadêmica, experiência profissional e a experiência partidária do titular da pasta afetava os processos e resultados das políticas setoriais?
4. Você já teve contato ou conhecia o(a) ministro(a) antes de assumir o cargo? Em sua opinião, quais eram as principais prioridades do ministro com relação ao governo em geral e ao ministério e secretaria nacional?
5. Como funcionava o processo de planejamento das cisternas, sob o ponto de vista territorial e sob o ponto de vista dos beneficiários? Havia orientações técnicas e/ou político-partidárias para a tomada de decisão?
6. Como se dava a indicação e nomeação de pessoas em sua secretaria/departamento/coordenação?
7. Havia alguma preferência ou imposição para utilizar servidores públicos?
8. Como você via a relação do entorno político-partidário do(a) presidente(a) e do entorno político-partidário do(a) ministro(a)? Eram mais ou menos convergentes? Havia alguma disputa ou conflito em relação a tema ou entre seus membros?
9. Como se dava a sua relação com políticos e partidos? As ações para angariar emendas e orçamentos complementares eram centralizadas e coordenadas no

gabinete do ministro ou havia a liberdade de buscar interações com relatores e outros parlamentares?

10. Como você via o desempenho de políticas públicas na sua secretaria, especialmente o Programa Cisternas? Havia algum gargalo que afetava o desempenho e o que poderia ser aprimorado?
11. Havia algum conflito aparente dentro do seu ministério envolvendo a política pública de cisternas?
12. Como você via o desempenho da política pública no outro ministério, especialmente o Programa Cisternas? Havia algum gargalo que afetava o desempenho e o que poderia ser aprimorado?
13. Você percebia algum conflito na política pública de cisternas do outro ministério?

Após a sessão de perguntas e respostas, os entrevistados foram informados de que em caso de dúvidas poderiam entrar em contato com a pesquisadora a qualquer tempo, por telefone, e-mail ou WhatsApp. Foram informados também de que receberiam a versão final da tese, assim que ela estivesse devidamente chancelada pela UnB.

As transcrições das entrevistas serão posteriormente armazenadas em uma pasta do Google Drive, que poderá ser acessada mediante solicitação ao autor pelo e-mail saviosc@terra.com.br. A identidade dos entrevistados não é revelada nas transcrições.

APÊNDICE III

ÍNDICE DE PARTIDARIZAÇÃO MINISTERIAL

Classificamos os ministros observados nesse estudo como mais técnicos ou mais políticos conforme o Índice de Partidarização Ministerial desenvolvido por Borges e Coêlho (2015). O índice é calculado por meio da soma das respostas a um conjunto de 6 (seis) questões, em que a cada resposta é atribuída uma pontuação, somatório podendo variar de 0 (zero) a 8 (oito). Segundo os autores, valores mais próximos de 8 indicam perfis de ministros mais políticos, geralmente indivíduos com vinculação a partidos e envolvidos com a arena eleitoral, como parlamentares. Valores mais próximos a 0 (zero) indicam um perfil de ministro mais técnico, como indivíduos pertencente a carreiras inseridas na burocracia pública e/ou vinculados a instituições acadêmicas:

Vale destacar que os autores sugerem que valores intermediários (entre 3 e 5) indicariam padrão de nomeações híbrido, o que poderia ser denominado de ministros técnico-políticos (BORGES e COÊLHO, 2015). Contudo, no presente trabalho, para fins metodológicos visando responder às hipóteses desenvolvidas a partir da questão central, adotamos como critério que ministros que sejam ranqueados com até 4 pontos sejam enquadrados como ministros técnicos; e aqueles ministros que tenha pontuação de 5 a 8 pontos, sejam considerados ministros políticos. Dessa forma, foi possível categorizar ministros de forma que aqueles com perfil mais técnico servissem como amostra para responder à hipótese 01, ao passo que aqueles de perfil mais político fornecessem informações sobre a validação ou não da segunda hipótese.

Questões	Pontuação
A – Trajetória prévia: ocupou previamente ou se licenciou de cargo eletivo?	Se sim = 2 pontos; se não = 0 pontos
B – Filiado a partido político?	Se sim = 2 pontos; se não = 0 pontos
C – Ocupou ou ocupa cargo de direção partidária nacional, estadual ou local?	Se sim = 1 ponto; se não = 0 pontos
D – Possui experiência profissional prévia, incluindo ocupação de cargos similares no nível municipal, estadual ou federal?	Se sim = 0 ponto; se não = 1 ponto
E – Possui formação acadêmica em nível de pós-graduação?	Se sim = 0 pontos; se não = 1 ponto
F – Atuou como servidor público de carreira durante a maior parte da sua vida profissional?	Se sim = 0 pontos; se não = 1 ponto
Total	Somatório do total de pontos obtidos por todas as questões (número de 0 a 8)

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em Borges e Coêlho (2015).