

# POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO: APONTAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

## PUBLIC POLICY IN ENVIRONMENTAL SANITATION: THEORETICAL AND CONCEPTUAL NOTES

LÉO HELLER

Engenheiro Civil. Mestre em Engenharia Sanitária. Doutor em Epidemiologia. Professor Adjunto do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais

JOSÉ ESTEBAN CASTRO

Senior Lecturer in Sociology – School of Geography, Politics and Sociology – Newcastle University – Reino Unido

Código ABES: 018/07    Recebido: 05/02/07    Aceito: 21/06/07

### RESUMO

Há uma importante lacuna na literatura, sobre os conceitos centrais e as abordagens teóricas relativas à interface entre políticas públicas e a problemática do saneamento. Visando contribuir com o avanço do tema da formulação de políticas públicas para a área, com maiores efetividade e eficiência, o artigo desenvolve revisão da literatura relacionada. Entende-se que os elementos essenciais nesse enfoque são a necessidade de (i) integrar os aspectos técnicos com o processo de formulação e implementação de políticas públicas; (ii) incorporar na análise o papel dos condicionantes sistêmicos sobre tal processo. Atribui-se ênfase ainda à interdependência entre essas formulações e o contexto sócio-político-econômico em questão e ao conceito de que as políticas públicas devam ser formuladas e avaliadas considerando o saneamento como direito. São desenvolvidas duas frentes, em que se observa o potencial de contribuição dos conceitos das políticas públicas – a formulação de políticas e a avaliação de políticas. A conclusão assinala que o estudo das políticas públicas de saneamento nos países em desenvolvimento deve priorizar um determinado número de questões e desafios, que são brevemente discutidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania, avaliação, governabilidade, políticas públicas, saneamento,

### ABSTRACT

*This article argues that there is an important gap in the literature regarding the central concepts and theoretical approaches dealing with the interface between public policy and environmental sanitation. Through a literature review, it explores how these approaches could be improved in order to make a contribution to the formulation of public policies that may increase effectiveness and efficiency in the field. The key points put forward are the need to: (i) integrate technical aspects with the process of formulation and implementation of public policies and (ii) include in the analysis the role of the systemic conditions and constraints in the process. The paper also places emphasis on the interdependency between policy formulation and the relevant socio-political-economic context, and provides insights for the development of rights-based approaches to the formulation and assessment of public policies in the environmental sanitation sector. The article also examines two fields in which the public policy debate can make important contributions: policy formulation and policy assessment. The conclusion suggests that the study of public policy in the environmental sanitation sector of developing countries should prioritize a number of questions and challenges that are briefly discussed.*

**KEYWORDS:** *Citizenship, policy assessment, governance, public policy, environmental sanitation*

### INTRODUÇÃO

A área de saneamento no Brasil atravessa momento de ricas possibilidades de novas formulações teórico-conceituais e metodológicas, após a promulgação da Lei 11.445/2007 (Brasil, 2007) e considerando os debates e disputas que antecederam sua aprovação. Tal instrumento legal implica a construção de um novo quadro institucional para a área, o qual, por sua vez, tanto mais efetivo no atendimento dos interesses da população será, quanto mais clareza teórica obtiver dos efeitos

das várias opções político-institucionais disponíveis.

A importância da provisão de serviços adequados de saneamento – aqui entendidos como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais e controle de vetores – para a proteção da saúde da população e a melhoria de sua qualidade de vida é constatação indiscutível e de amplo reconhecimento. Para que tais benefícios sejam atingidos, esforços de diversas naturezas mostram-se necessários. Em um nível,

observa-se a importância de adequadas abordagens tecnológicas, incluindo o desenvolvimento de técnicas e sua adequada aplicação na concepção, projeto, implementação e operação de unidades e sistemas. De outro lado, porém, o saneamento encontra-se na esfera da política pública, uma área de atuação do Estado que demanda formulação, avaliação, organização institucional e participação da população como cidadãos(ãs) e usuários(as). Uma primeira premissa deste artigo é a necessidade de se promoverem abordagens baseadas em uma visão integrada dos

dois aspectos, esforço que tem recebido historicamente pouca atenção no Brasil, em termos de desenvolvimento conceitual e debate intelectual, tanto por parte de formuladores governamentais, como sobretudo do campo acadêmico. Essa abordagem integrada incorpora, contudo, importante potencial para o aprimoramento da qualidade da organização e provisão dos serviços e, em consequência, para a maximização de seus benefícios.

Ademais, este artigo confere importância central aos aqui denominados condicionantes sistêmicos, em particular os processos sócio-econômicos, políticos e culturais que estruturam e determinam em grande medida as opções de políticas públicas. Dessa forma, uma segunda premissa aqui adotada é a de que o estudo das políticas públicas e da gestão em saneamento deve incorporar tais condicionantes sistêmicos em sua análise. Dentre os processos condicionantes cabem ressaltar as transformações na arquitetura econômico-financeira internacional e as mudanças nas formas de organização do setor público, resultantes das pressões da globalização econômica e das lutas sociais e políticas que buscam a democratização do estado e da sociedade. Em nível nacional, por exemplo, as legislações e a atuação institucional afetas aos setores de interfaces com o saneamento podem cumprir o papel de importantes condicionantes externos. Por outro lado, tema importante também associado refere-se à crítica da também tradicional visão de organização do estado, de natureza hierárquica, centralizada, dominada por especialistas técnicos, com frequência debilmente sujeita ao controle democrático – quando não abertamente autoritária – e com escassa ou nula participação da população (Esman, 1991; Hughes, 1994; Ranson e Stewart, 1994; Dryzek, 1998; John, 1998).

Assim, quando se avalia em maior profundidade a natureza das carências em saneamento nos países em desenvolvimento, percebe-se com certa nitidez que, mesmo que exista domínio das técnicas e da tecnologia, tal conhecimento, por si só, é insuficiente para a superação das carências da sociedade. Essa constatação tem sido compartilhada por órgãos das próprias Nações Unidas, como o UN-Habitat (2003), que explica a deficiência do abastecimento de água e do esgotamento sanitário nas

zonas urbanas de países pobres por meio de um conjunto de causas – proximais, contribuintes e subjacentes – na sua maioria extrapolando a tecnológica. Além dos clássicos fatores relacionados ao financiamento das ações, são apontados como necessários para a superação das deficiências esforços adicionais, como o planejamento adequado dos serviços, modelos institucionais efetivos e eficientes e uma abordagem particular e distinta da convencional para atuação nos assentamentos informais.

Se é claro o baixo nível de atenção para com o tema das políticas públicas na literatura nacional e mesmo internacional, tanto mais o é aquela específica sobre a área de saneamento. Por um lado, isto pode ser reflexo da multidimensionalidade do problema, o que pode explicar porque a maior parte dos trabalhos publicados têm origem em uma ampla gama de áreas de conhecimento, incluindo a engenharia, a ciência política, a sociologia, a administração, o urbanismo, a geografia, a história, a demografia. Mas, por outro, a falta de um corpo de literatura no tema, disciplinarmente ancorado, pode estar revelando a ausência de um esforço sistematizado de organizá-lo conceitual e metodologicamente. Possivelmente, a fragmentação de abordagens não tem assegurado um acúmulo suficiente de reflexões e, tampouco, uma visão interdisciplinar de sua complexidade.

Dentre outras tendências emergentes e relacionadas com o papel do estado, já assinalado, observa-se a popularização do paradigma de avaliação de gestão representado pelos “prêmios de qualidade” (Núcleo Setorial Saneamento, 2007; PNQS, 2007), nos quais se privilegia um olhar a partir da lógica da “eficiência empresarial”, possivelmente refletindo as pressões sofridas pelo país desde meados da década de 1990 para a transformação dos fundamentos e bases organizativas do setor. A visão empresarial aplicada aos serviços de saneamento é coerente com as tentativas de substituir o princípio desses serviços como direito social da cidadania, e que portanto devem responder aos interesses e demandas sociais, por princípios mercantis, em que o ator interpelado é o(a) consumidor(a) ou o cliente, e não o(a) cidadão(ã) portador(a) de direitos, ou seja, valorizando a ponta da oferta em detrimento da visão da demanda pelos serviços e subordinando as necessidades sociais aos requerimentos de

eficiência empresarial. Por essa razão, tais enfoques estão por requerer uma avaliação crítica.

No próprio campo das políticas públicas *lato sensu*, pesquisadores brasileiros da área de ciências sociais reconhecem que, ainda que os estudos venham se expandindo, permanece sendo uma área incipiente, com um déficit de contribuição efetiva ao conhecimento (Arretche, 2003; Frey, 2000; Melo, 1999; Reis, 2003; Souza, 2003). E no plano internacional a constatação não é tão distinta (Nelson, 1996; Saetren, 2005).

Acredita-se, em síntese, que um esforço para a construção teórica mais fundamentada sobre as políticas públicas de saneamento e para a avaliação de experiências empíricas, com consistência metodológica, pode contribuir para uma maior qualificação da formulação na área, para maior qualidade das reflexões e dos debates que envolvem esse campo, o que, no longo prazo, pode resultar em políticas públicas mais orientadas para os interesses da população, aumentando a efetividade e a eficiência das iniciativas.

Nesse sentido, o presente artigo procura organizar um conjunto de formulações, a partir de uma revisão da literatura, ainda que incompleta, do atual estado da arte, que possam contribuir para o avanço de algumas questões centrais na discussão e para a reflexão sobre uma possível agenda teórico-conceitual. Na seqüência, desenvolve-se a discussão sobre alguns dos conceitos centrais associados ao tema da política pública; formulam-se elementos para a delimitação do objeto de análise adotado; resgatam-se os princípios subjacentes ao saneamento, enquanto serviço, política pública e direito – direito do(a) cidadão(ã) e direito humano fundamental. A discussão final é apresentada, estruturando-se segundo dois campos de ação – a formulação de políticas e a avaliação de políticas, concluindo-se com o possível esboço de uma agenda para o tema.

## O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E ALGUNS CONCEITOS ASSOCIADOS

Apresenta-se uma breve revisão de alguns conceitos centrais, associados a distintas correntes que estudam as políticas públicas, buscando-se identificar

seu rebatimento na área específica de saneamento. O propósito desta seção é prover um mapeamento do campo, o que não deve ser entendido como um reflexo de uma eclética posição teórica ou metodológica dos autores. Lamentavelmente, em função do espaço disponível, não é possível apresentar uma crítica das distintas correntes apresentadas, pelo que se julgou importante explicitar esta advertência. Assim, entende-se que, dado o atual estado do campo das políticas públicas de saneamento no Brasil, o artigo possa contribuir para o desenvolvimento de um debate intelectual de maior profundidade, com a participação de correntes rivais de pensamento, sendo a seguir introduzidos os aportes de algumas delas.

Dentre as definições de política pública, compiladas da literatura sobre o tema (Howlett e Ramesh, 2003; Jenkins, 1993; Nelson, 1996), pode-se extrair a seguinte, diante da perspectiva adotada neste artigo: política pública é um processo, que envolve decisões por parte de corpos e autoridades governamentais, e ações, realizadas por um ator ou um conjunto de atores, e é composto por metas e os meios para alcançá-las.

Devem-se destacar, dessa definição, as noções de processo, indicando o dinamismo histórico-temporal da política pública; de tomada de decisões como um seu aspecto inerente; do protagonismo do governo; e de metas e meios para seu alcance, ainda que em alguns casos ambos possam se verificar ocultos.

Os pesquisadores da área reconhecem de forma clara que ainda persiste uma fragilidade conceitual e metodológica para o estudo e desenvolvimento das políticas públicas. Nos termos de Nelson (1996): “campos com unidade de métodos e escopo bem-definidos têm maior probabilidade de criar conhecimento acumulado e teoria de alto nível, que campos, como o da política pública, com seu histórico de métodos e temas difusos”.

Em artigo recente sobre a pesquisa relacionada à implementação de políticas públicas (Saetren, 2005), é constatado que, apesar de diversas décadas de pesquisa, se sabe surpreendentemente pouco, não apenas sobre o conjunto acumulado de resultados, mas também sobre diversos outros aspectos desse campo. Interessante ressaltar que, na avaliação dos trabalhos publicados na área desde 1933, o autor identifica

que, dos seis setores de políticas públicas mais estudados – educação, saúde, ambiente, política social e política econômica – saúde e ambiente, que podem guardar estreitas relações com o estudo do saneamento, são justamente aqueles que passaram a despertar maior atenção nas duas últimas décadas. Contudo, observa-se o que o autor denomina de viés etnocêntrico: ao passo que as publicações com origem (ou interesse) nos Estados Unidos e Canadá respondem por 69% do total, as relacionadas à América Latina compreendem apenas 2% dos artigos, 2% dos livros e capítulos de livros e 3% das teses de doutorado. Ainda que estes dados devam ser avaliados com cautela, já que provavelmente não consideram em toda a sua dimensão a obra de autores latino-americanos - ou que trabalham com a América Latina -, chamam a atenção para o desenvolvimento relativamente inferior da área em nossa região.

No Brasil, obviamente o quadro não é distinto, o que também tem sido reconhecido pelos que se dedicam ao tema. É apontado que a insuficiência da área pode ser derivada “da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa” (Melo, 1999), havendo ainda muito a realizar quanto à “definição das questões legítimas de investigação e dos procedimentos e técnicas aceitáveis” (Arretche, 2003). Por outro lado, há uma constatação de que os temas de pesquisa na área têm estado fortemente subordinados à agenda política do país, sem uma identidade própria e autônoma (Arretche, 2003; Melo, 1999; Souza, 2003). Constatam-se desafios teóricos e metodológicos que certamente se aplicam ao caso da política pública de saneamento, como a necessidade de superar o “pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos” (Souza, 2003), cabendo o empenho de analisar as políticas públicas como “práticas políticas, nas quais a interação entre interesses, valores e normas merece tanta consideração quanto os critérios técnicos ou as restrições orçamentárias” (Reis, 2003). Observa-se ainda a ausência da aplicação de modelos ou tipologias analíticas (Souza, 2003) e verifica-se a importância de se ampliarem estudos de natureza comparativa, dada sua capacidade explanatória (Reis, 2003).

Segundo Nelson (1996), autora que adota uma perspectiva normativa em suas apreciações, a disciplina da política pública caracteriza-se por quatro imperativos intelectuais: interesse na integralidade dos sistemas políticos e de seus processos; crença de que as conseqüências das ações governamentais são importantes; luta para produzir conhecimento útil e ao mesmo tempo teórica e empiricamente aceitável; convicção da importância da democracia. Esses imperativos são freqüentemente contraditórios, ambíguos e inatingíveis, mas segundo a mesma autora, surgiram da história política e intelectual particular desse campo.

De sua parte, Sabatier (1991a) identifica três fontes de tensão entre os cientistas políticos *lato sensu* e os especialistas do sub-campo das políticas públicas:

- **Diferença na concepção fundamental dos objetivos de governos e da vida política.** A maior parte dos especialistas em políticas públicas adotaria uma visão instrumental e normativa dos governos, que existiriam para melhorar o bem-estar dos membros da sociedade, trazendo desconforto para muitos cientistas políticos, que tendem a enfatizar outros aspectos, como a importância da cidadania e da participação política como fins em si mesmos, em lugar de apenas meios para influenciar as decisões.

- **Diferença nos pressupostos normativos.** Muitos especialistas em políticas públicas têm um “viés ativista”, ou seja, em algum ponto pretendem influenciar a política da área em que trabalham, enquanto os cientistas políticos tendem a se preocupar em melhor entender a forma como o mundo opera na sua respectiva área de atuação.

- **Polêmica quanto ao desenvolvimento teórico.** Aos olhos de muitos cientistas políticos, o sub-campo das políticas públicas teria aportado apenas modestas contribuições razoavelmente claras, generalizáveis e empiricamente verificáveis, às teorias do processo político. Sabatier compartilha da afirmativa, constatando que muito do que é definido como pesquisa em política pública reúne as deficiências dos tradicionais estudos de caso em administração pública: análises descritivas; métodos muito subjetivos de aquisição de dados e de análise; nenhuma atenção com os pressupostos teóricos; muito pouca preocupação com as potenciais

generalizações dos achados. Comparada com as tensões expostas, esta sem dúvida constituiria o grande desafio para a área.

A esse respeito, as formulações sobre a base teórica a orientar o estudo das políticas públicas têm recebido alguns aportes de grande influência ao longo das últimas décadas. Uma conhecida formulação seminal, dentro da tradição anglo-saxônica, é a proposta por Lowi em 1972, ao conceber uma classificação tipológica para as políticas públicas. Na base de sua formulação encontra-se o princípio de que “as políticas públicas (*polícies*) determinam a política (*politics*)”, e não o contrário. A classificação, considerada como uma abordagem do tipo “arena política”, pressupõe que o tipo de política pública – distributiva, constitutiva, regulatória ou redistributiva – é determinado pela combinação entre a forma como forças de coerção são aplicadas – se individual ou coletivamente – e sua probabilidade de ocorrência – se remota ou imediata. A classificação teve e tem tido capacidade de influência em vários grupos de pesquisa em políticas públicas, podendo auxiliar na compreensão de políticas setoriais existentes no interior da área de saneamento.

Por outro lado, a tradição norte-americana da década de 1990 identificava quatro “teorias das políticas públicas”, com potencial para atuarem como arcabouço teórico das pesquisas na área (Sabatier, 1991b):

- **A abordagem de sistema aberto**, também denominada de “funil de causalidade”, na qual as decisões governamentais são a variável dependente de cinco níveis de determinantes, sendo eles, da ordem mais mediata para a mais imediata: as condições histórico-geográficas, as condições sócio-econômicas, o comportamento político de massa, as instituições governamentais e o comportamento das elites.

- **A escolha racional institucional**, desenvolvida pelo conhecido trabalho de Ostrom, que a aplicou empiricamente em sua análise sobre conflitos em torno da gestão de bens comuns, incluindo os recursos hídricos (Ostrom, 1990). Trata-se de uma evolução da clássica teoria da escolha racional, na qual se avalia o processo de decisão com base no conjunto de opções de atores individuais. Este modelo combina uma perspectiva individual com as regras institucionais, as relações

intergovernamentais e as decisões políticas, prevendo que as ações individuais são função tanto dos atributos do indivíduo propriamente (valores e recursos) quanto dos atributos da situação em que ocorre a decisão. O modelo é aplicado em três níveis de análise institucional: o nível operacional, a escolha coletiva e o nível “constitucional”.

- **A abordagem de correntes de políticas públicas** (*policy streams*), aplicável tanto ao processo de definição de agendas quanto de formulação de políticas, que parte do princípio de que a execução das políticas públicas pode ser conceituada como três fluxos não relacionados: (i) o fluxo de problemas, consistindo de informação sobre os problemas do mundo real e seus efeitos sobre as intervenções governamentais passadas; (ii) o fluxo de formuladores e analistas, composto por pesquisadores, proponentes e outros especialistas, que analisam o problema e formulam possíveis alternativas; (iii) o fluxo político, consistindo de eleições, contestações por lideranças legislativas, etc. De acordo com o autor do modelo (Kingdon, 1984), as mais significativas reformas políticas ocorrem quando uma janela de oportunidade associa os três fluxos.

- **A abordagem da “coalizão de defesa”** (*advocacy coalition*), de autoria do próprio Sabatier, que avalia as mudanças das políticas públicas ao longo do tempo como função de três conjuntos de fatores: (i) a interação de coalizões de defesa rivais, no interior de um subsistema de políticas; (ii) mudanças externas ao subsistema; (iii) os efeitos de parâmetros estáveis do sistema. Seu conceito, a “coalizão de defesa”, consiste da participação de atores de diversas organizações, que compartilham um conjunto de crenças básicas e que pretendem manipular as regras de várias instituições governamentais para alcançar essas metas no tempo.

Autores vêm aplicando os vários modelos, visando testá-los e eventualmente aperfeiçoá-los. Jenkins-Smith (1991), por exemplo, empregou a segunda e a quarta teorias para buscar compreender os processos que atuaram nas disputas relativas à localização da Estação Piloto de Disposição de Resíduos Nucleares nos Estados Unidos. Este trabalho conclui pelo potencial explicativo de ambos os modelos, sugerindo uma possível abordagem que os integre.

Em geral, a aplicação de tais arcabouços teórico-metodológicos para a

área de saneamento no Brasil guarda o potencial de esclarecer modelos explicativos para um número de processos políticos. Exemplos de situações e eventos cujo entendimento poderia se beneficiar desses modelos são: (i) as forças que levaram alguns municípios a aderirem ao Planasa e outros a não fazê-lo na década de 1970 (por que Porto Alegre teria sido a única capital a não conceder os serviços?); (ii) interesses e pressões que vêm predominando na discussão sobre a legislação federal para a área de saneamento, que transcorre há mais de 30 anos e sem resultados; (iii) processos que levaram municípios a romperem contratos de concessão com as companhias estaduais; (iv) processos de renegociação desses contratos (os casos de Recife e Belo Horizonte, por exemplo); (v) processos de mercantilização e, ou, privatização dos serviços. Para tanto, reiteram-se as premissas aqui adotadas, de ênfase na necessidade de abordagens que: (i) integrem os aspectos técnicos com o processo de formulação e implementação de políticas públicas; (ii) incorporem na análise o papel dos condicionantes sistêmicos sobre tal processo. Neste sentido, é evidente que as referidas premissas não podem ser alcançadas a partir de determinados enfoques, a exemplo daqueles que sobre-enfatizam o papel dos agentes “racionalistas” por sobre as condições sistêmicas estruturantes que influenciam, e em parte determinam, decisões, tanto relacionadas a uma dada preferência tecnológica (e.g. sofisticadas técnicas de tratamento de esgotos adotadas em comunidades de pequeno porte) quanto à eleição de uma determinada política (e.g. a concessão de financiamento a empresas de saneamento com participação privada em detrimento de serviços municipais ou companhias estaduais sem participação privada).

Esta última questão pode ser ilustrada com alguns debates relacionados à fragilidade teórico-metodológico enfrentada pela área, em conexão com as críticas às instituições responsáveis pelas políticas públicas. Por exemplo, uma das críticas mais recorrentes tem sido dirigida contra a racionalidade, que se tornou o mais poderoso princípio das organizações – incluindo as da esfera pública – no século XX na cultura ocidental (Miller, 2002). Como assinala Hughes (1994), o “modelo tradicional de administração pública”, que encontra seus fundamentos teóricos na teoria

da burocracia de Max Weber e suas justificativas e raízes institucionais nas reformas introduzidas por Woodrow Wilson nos Estados Unidos e pelo informe Northcote-Trevelyan no Reino Unido, consolidou-se a partir das primeiras décadas do século XX e permaneceu como o modelo dominante, quase sem oposição, até a década de 1970. A partir de então, as críticas ao modelo, vindas dos mais diversos ângulos do espectro político-ideológico, tornaram-se cada vez mais vocalizadas.

De um lado, a partir da esquerda, cabe ressaltar os influentes trabalhos das escolas européias das décadas de 1970 e 1980, lideradas por Foucault (1980, 1981, 1994) e os sociólogos neomarxistas, com sua teoria crítica da urbanização capitalista (Castells, 1976, 1977; Decaillot, Preteceille e Terrail, 1977; Lojkine, 1979; Preteceille, 1974; Topalov, 1979), e com importantes ramificações nos teóricos latino-americanos (Coraggio, 1989; Singer, 1975). Existe uma série de estudos críticos recentes, baseados neste enfoque, como o trabalho de Taylor (1999) sobre os serviços de saneamento na Inglaterra e País de Gales, enquanto outros autores vêm indicando a crescente importância dos aportes teóricos e empíricos provenientes do campo da ecologia política a este debate (Swyngedouw, Kaika e Castro, 2002). Da mesma forma, cabe reconhecer a influência da escola nórdica, em seus estudos sobre o notável êxito das políticas públicas vinculadas ao estado de bem-estar naquela região européia, estudos que incluem aportes sobre a transformação do estado no período mais recente (Esping-Andersen, 1990; Kautto et al, 2001) e sobre a defesa e re-fundação do papel central do setor público na provisão de serviços essenciais (Esping-Andersen, 2003).

Por outro lado, a crítica ao modelo “tradicional” de gestão pública dos serviços essenciais também tem sido elaborada, e muito especialmente, por setores que se localizam em um arco ideológico desde o “racionalismo econômico” até o “extremismo de mercado” (Dryzek, 1997). Tal campo inclui particularmente representantes da escola econômica neo-institucionalista (Arrow, 1951; Niskanen, 1968; North, 1990), que inspirou em grande medida a crítica ao modelo tradicional de políticas públicas centrado no estado como ator principal do desenvolvimento, especialmente na versão dos representantes

da corrente conhecida como “escolha pública” (*public choice*) (Buchanan e Tollison R, 1972; Buchanan e Tullock, 1962; Niskanen, 1971). Entre outras contribuições dessas escolas para o caso específico dos serviços de saneamento, podem ser mencionadas formulações que percorrem desde o que se poderia denominar de “neoliberalismo reformista”, que tenta estabelecer um balanço entre “estado” e “mercado” na organização e provisão dos serviços (Lee e Jouravlev, 1997; Richard e Triche, 1994; Roemer, 1997; Roth, 1988), até o anarquismo extremo da direita libertária, que abertamente propugna a virtual abolição do estado e o reino do mercado autorregulado (Brook Cowen e Cowen, 1998; Zerbe Jr. e McCurdy, 2000).

Ademais, alguns críticos constatam falhas no modelo tradicional de administração pública, de corte racional-burocrático, entre as quais o da alienação dos servidores, uma vez que a interação instrumental – por exemplo a lógica do meio-fim – estaria precedendo qualquer forma de comunicação humana como princípio organizador (Miller, 2002). Alguns autores, por sua vez, sustentam que tal modelo, sobretudo na tradição norte-americana, consolidou-se com base em uma “racionalidade intencional”, a partir da crença de que os maiores problemas da governabilidade e da administração podem ser resolvidos por meio de uma ciência social “livre de valores” e que os maiores problemas da administração pública são técnicos e passíveis de solução científica (John, 1998).

Face a esses impasses enfrentados pela área de política pública, caberia indagar sobre o futuro para ela projetado, ou ao menos pelas tendências hoje vislumbradas. Nesse particular, importante debate vem se dando no contexto das chamadas política e administração públicas “pós-modernas”, nas quais autores vêm procurando dar respostas à constatação de que nem a análise política independe dos valores pelos quais é orientada e nem são seus problemas passíveis de solução por meio da “ciência Newtoniana” (Marshall, 2004). Este debate, segundo Marshall (2004), conduziria a um futuro para a administração e para a política pública com uma visão mais contextual e facilitadora, enfatizando mais a contingência que a intencionalidade. De outro ângulo, podem-se identificar os aportes

muito promissores da “investigação de futuros”, que tenta articular os modelos explicativos ao estudo evolutivo das instituições (*path dependency*), em uma perspectiva histórica de longo prazo, com a identificação de “futuros” prováveis a partir do estado atual do sistema, um enfoque que já inspirou estudos muito sugestivos na área de saneamento (Juuti e Katko, 2005; Kaivo-oja, Katko e Seppälä, 2004).

Em relação ao possível futuro da avaliação de políticas públicas, Morcol (2002) sugere que uma nova mentalidade nesse campo incluirá: aceitar o conhecimento da contextualidade e do caráter das políticas como construção social (*constructedness*); empregar raciocínio probabilístico e exercer uma tolerância para com a ambigüidade; reposicionar o analista de políticas como um facilitador do processo participativo; assumir seriamente a idéia de que a maneira segundo a qual o problema é estruturado constitui o núcleo do processo analítico; empregar tanto métodos quantitativos quanto qualitativos na condução da análise.

## ELEMENTOS PARA A DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE

Na delimitação de um objeto – ou mesmo uma agenda – para o campo das políticas públicas de saneamento, caberiam diferentes abordagens, a depender dos interesses a serem cumpridos e da base teórica adotada. Ou seja, rejeita-se aqui a hipótese de que essa delimitação seria neutra e universal, independente de fatores sociais, políticos, econômicos ou culturais. Contudo, para a delimitação explícita desse objeto, cumpre desenvolver duas questões associadas.

### Primeira questão: dependência para com o contexto sócio-político e econômico

Indaga-se aqui se a estrutura conceitual a ser aplicada ao tema seria independente do nível de desenvolvimento e das necessidades do contexto social, político e econômico em questão. A resposta a tal indagação poderia ser afirmativa: haveria uma arcabouço teórico-conceitual geral, tendo referência no (sub)campo de conhecimento das políticas públicas, que seria ajustável e adaptável em sentido *lato* à área de

saneamento. Alternativamente, poder-se-ia assumir que, considerando as diferentes necessidades em saneamento dos distintos países e mesmo regiões dentro de um país e as correspondentes agendas tecnológicas - afirmativa incontestável -, simetricamente seriam diferentes as agendas das políticas públicas nessas realidades. O presente texto trabalha com a segunda resposta, mesmo que não haja suficientes elementos teóricos para a escolha. Trata-se de uma opção dada pela convicção, construída a partir da observação de diferentes realidades, de que os temas da agenda pública, da governabilidade e outros associados adquirem diferentes contornos em sociedades onde a universalização do acesso ao saneamento já tenha sido alcançada ou naquelas onde persiste significativo passivo de cobertura à população. Além disso, observa-se que o tema das formas de organização das instituições públicas requer tratamento diferenciado quando se confrontam realidades onde já se estabeleceu uma solidez histórica nesse processo com as marcadas pela instabilidade e fragilidade dessas instituições. E que o tema da participação da iniciativa privada assume contornos específicos em realidades que acumulam importantes déficits de atendimento populacional e onde esses déficits se localizam precisamente nas camadas sociais com menor capacidade de pagar pelos serviços.

### **Segunda questão: dependência para com o modelo de desenvolvimento**

Uma segunda questão a ser respondida é se a formulação sobre o tema é independente da visão de sociedade de quem o formula ou, em outras palavras, dos objetivos que se pretendiam atingir com a implementação das referidas políticas públicas. Neste ponto, há a necessidade de se situar o papel das políticas de saneamento no contexto da sociedade onde aplicadas. Obviamente, é de se suporem diferenças de concepção para os fins das políticas públicas de saneamento em sociedades com orientação socialista ou capitalista. Nestas últimas, diferenciaria se a sociedade adota um modelo que evidencia o estado de bem-estar (*welfare state*) ou uma orientação neoliberal. Tomando como perspectiva as sociedades capitalistas, o debate do conceito de cidadania contribui na discussão. Segundo

a clássica definição do sociólogo inglês T. H. Marshall, cidadania seria o “pertencimento pleno a uma comunidade”, ou o conjunto de direitos e obrigações que determinam o caráter das relações entre os indivíduos de uma determinada comunidade política (Marshall, 1992). Em particular, Marshall identificou o acesso a serviços e bens essenciais, como a saúde pública e a educação básica, como parte dos direitos sociais da cidadania. Segundo Marshall, os direitos sociais permitiriam a abolição das desigualdades qualitativas, determinadas pela situação de classe, étnica ou de gênero, as quais, em contraste com as desigualdades quantitativas determinadas pelo lugar ocupado pelos indivíduos no mercado, seriam incompatíveis com os princípios da democracia liberal. O autor também enfatizou que tais direitos sociais refletem a existência de uma contradição fundamental entre a democracia e o capitalismo. De um lado, a concepção de igualdade formal, inerente aos direitos da cidadania em uma democracia liberal, é instrumental para a reprodução da desigualdade real, própria do regime capitalista. De outra parte, o processo de expansão e aprofundamento da cidadania também entra em contradição com a dinâmica da exploração capitalista, já que pode permitir a consolidação das condições que tendem a reduzir e eliminar as desigualdades. Esta discussão tem grande relevância para o desenho de políticas públicas de saneamento, em que precisamente pode-se localizar confronto entre posições que promovem a organização dos serviços em torno de critérios de mercado, considerando que estes sejam bens privados (exemplos desta posição são encontradas em WSP-PPIAF, 2002; UNESCO, 2006: 409) e posições que rechaçam a estratégia de mercantilização e defendem o caráter de direito básico de cidadania que corresponde a esses serviços essenciais (por exemplo, OMS, 2003; Esch et al, 2006). Em relação a tal confronto, este texto assume que os serviços de saneamento constituem um componente dos direitos sociais próprios da conquista da cidadania, um bem essencial para a vida em comunidade cuja produção e distribuição não podem estar sujeitas aos critérios da eficiência mercantil.

Com base na discussão das duas questões preliminares, parte-se portanto de dois pressupostos em relação às po-

líticas públicas de saneamento: (i) o da dependência dessas formulações com o contexto sócio-político-econômico em questão, implicando que haveria pelo menos formulações mais apropriadas aos países desenvolvidos e outras diferentes aos países em desenvolvimento, sendo estas últimas privilegiadas como objeto de consideração deste artigo; (ii) o de que as políticas públicas devem ser formuladas e avaliadas considerando o saneamento como um direito social da cidadania.

Assim, os pressupostos enunciados, adicionalmente aos aspectos conceituais mais universalmente aceitos no campo das políticas públicas, têm implicações no modelo de política pública a ser pensado.

Do primeiro pressuposto deriva, entre outros aspectos, que a organização institucional para assegurar o direito ao saneamento deve assumir que parcelas da população ainda não têm acesso aos serviços e que, mesmo a população oficialmente classificada como atendida, não o é de forma inteiramente satisfatória. E que tal deficiência tem raízes históricas, com base não apenas em restrições econômicas, mas sobretudo na inadequada organização do estado para satisfazer as necessidades da população. Em vista disto, a agenda da política deve considerar a necessidade de expansão e contínua melhoria dos serviços, associados a mecanismos que garantam a sua sustentabilidade ao longo do tempo. Como estratégia para assegurar o cumprimento desse último requisito, este texto adota o conceito da articulação entre planejamento e avaliação.

Já o segundo pressuposto resulta em assumir que os cidadãos, independente de sua inserção econômica, de sua classe, gênero ou etnia têm direito ao acesso a serviços de saneamento que lhe assegure as mínimas condições de utilização e de proteção de sua saúde. Tal direito implica definir princípios mínimos para a prestação dos serviços, como o da acessibilidade e da equidade.

Ademais das implicações de ambos os pressupostos, admite-se que as políticas públicas de saneamento compreendem dois diferentes níveis de formulação e implementação: o nível da política pública em si, considerada como aquele em que o estado estabelece e pratica seus marcos políticos, legais e institucionais, geralmente em seu nível central; e o nível da gestão, que se refere

à organização dos serviços, podendo ser realizado no nível local ou não, a depender da concepção adotada. No nível da política pública, para além dos condicionantes inerentes ao setor de saneamento, atuam condicionantes sistêmicos, já conceituados. Dentre as condições externas fundamentais podem ser mencionados processos políticos e econômicos, mas também importantes fatores culturais – como a cultura política dominante – que podem facilitar ou dificultar a adoção de políticas particulares. Seria relevante ainda destacar, na realidade brasileira, a dimensão federalista do país e os conflitos e interesses resultantes da atuação da União, estados e municípios no setor.

A Figura 1 ilustra o modelo, incluindo as importantes relações com as interfaces setoriais e com a participação popular e o controle social.

Dado o conjunto de aspectos presentes na Figura 1, caberia indagar quais seriam as responsabilidades da área acadêmica em contribuir para o avanço do tema, não apenas quanto à construção de conhecimento como também quanto ao suporte às decisões sobre as formulações do aparelho de estado. A literatura sobre ciclos da política pública (*policy cycle*) indica um leque de possibilidades, de acordo com passos como: percepção e definição de problemas; estabelecimento da agenda (*agenda-setting*); formulação da política (ou adoção de política); tomada de decisão;

implementação da política; avaliação da política; correção de ações (ou adaptação de política); sucessão; desativação (Dunn, 2003; Frey, 2000; Howlett e Ramesh, 2003; Nelson, 1996). Para efeito do presente texto, e vislumbrando as maiores demandas das políticas de saneamento no Brasil, identificam-se inicialmente dois campos de atuação: o da formulação de políticas e o da avaliação de políticas, desenvolvidas em seções seguintes. Porém, previamente à definição dos contornos de tais campos, sentem-se necessárias reflexões sobre os princípios segundo os quais se conceitua saneamento, enquanto serviço, política pública, direito do(a) cidadão(ã) e direito humano fundamental, de que se trata na seção seguinte.

### PRINCÍPIOS SUBJACENTES AO SANEAMENTO, ENQUANTO SERVIÇO, POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO

Inicialmente, é indispensável resgatar o papel da dimensão política – e de política pública – das ações de saneamento. Tal perspectiva tem sido reconhecida por diversos autores e instituições, como a própria força-tarefa encarregada de acompanhar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no campo do abastecimento de água e esgotamento sanitário (Lenton, Wright e Lewis, 2005). Tal grupo destaca que

dois tipos de restrições institucionais têm sido importantes obstáculos para a expansão do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a ausência de instituições apropriadas em todos os níveis e a disfunção crônica dos arranjos institucionais existentes. Entre as últimas, identificam-se, com frequência, capacidade institucional inadequada, incentivos não-apropriados, desconsideração na prestação de contas à comunidade (*accountability*) e ausência de sistema regulatório adequado.

O reconhecimento de que um futuro mais justo para o atendimento à população impõe combinar diferentes fatores, em uma abordagem mais sistêmica, tem sido acentuado por um conjunto de autores. Lindqvist, Narain e Turton (2001) defendem que aspectos técnicos e financeiros são, sem dúvida, importantes, mas que na ausência de uma abordagem política onde se privilegiam as condições sociais e as relações entre o sistema sócio-econômico, a água e o ambiente, não haverá uma verdadeira modificação do atual quadro. Enfatizam a participação da sociedade no processo. Para tanto, Schutte (2001) constata que a gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário depende do atendimento a certos fatores chave, incluídos em dois grupos: (i) credibilidade da organização junto à comunidade atendida e (ii) cultura da organização, em seu foco nos serviços à comunidade, na geração de renda e na minimização de perdas. Visualizando a questão a partir da população usuária, e não a do gestor, podem ser estabelecidos princípios adicionais: (i) trabalhar com a energia e a criatividade da população em todos os níveis; (ii) adotar uma abordagem holística, reconhecendo a higiene, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário como um direito humano; (iii) estimular crescimento de lideranças e de boa governabilidade e (iv) estabelecer sinergia entre todos os parceiros (WSSCC, 2000).

No campo dos estudos da política pública de saneamento, identifica-se ainda a importância da re-conceituação do significado da área, mobilizando-se os paradigmas quanto aos fins das ações de saneamento. Nesse sentido, mencione-se sobretudo a sua relação com o tema da saúde. No Brasil e em outros países nota-se nas últimas décadas um esforço, agora já bastante con-

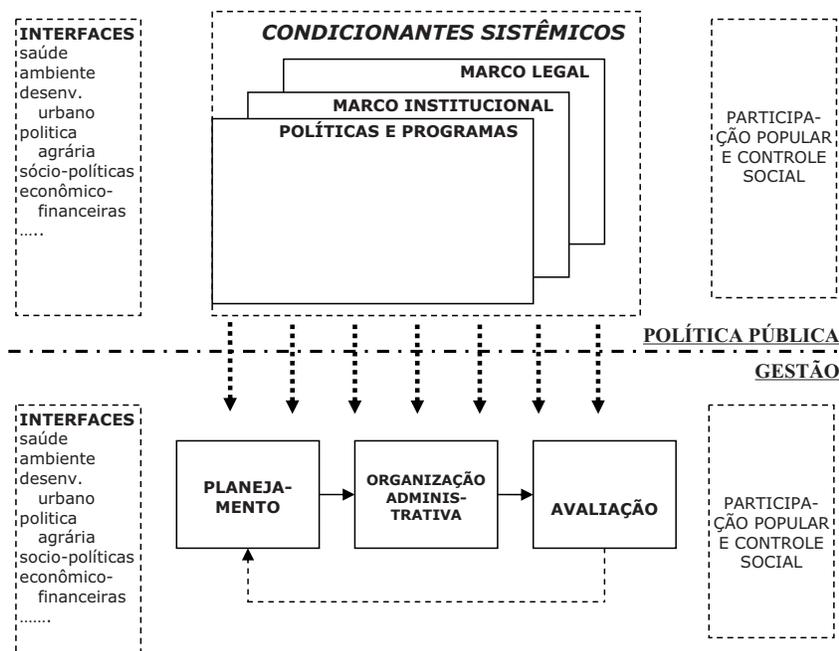


Figura 1 - Diagrama de relações entre as dimensões das políticas

sistente, de resgatar a função original do saneamento, enquanto prevenção e promoção da saúde humana. Tal resgate traz relevantes implicações conceituais, tecnológicas e políticas na prática vigente na área, que devem ser ainda melhor compreendidas, formuladas e aplicadas, sendo certamente distinto abordar o saneamento com uma predominante e hegemônica visão clássica de serviços, um bem de mercado, ou com uma forte valorização de sua associação com a saúde humana (Heller, 2005).

Nesse tema, admite-se atualmente que a ampliação do atendimento por saneamento é crítica para se promoverem sociedades mais saudáveis, porém deve-se ter presente que o impacto do saneamento sobre a saúde é mediado por outras variáveis, como a higiene, a educação e a participação da sociedade (Cairncross e Kochar, 1994; McGranahan et al, 2001), o que destaca a centralidade da boa governabilidade e da cidadania substantiva, em contraste com a mera cidadania formal-legal, na política pública e na gestão do saneamento.

Em uma escala global, o crescente reconhecimento da necessidade urgente de ações tem conduzido a renovados compromissos da comunidade internacional, incluindo as decisões dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000), completados na cúpula de Joanesburgo (ONU, 2002), em que foi acordada a redução pela metade da proporção da população sem acesso à água potável e ao esgotamento sanitário até 2015. Porém, informe recente já indica que os objetivos não serão alcançados em um número importante de regiões mais desenvolvidas, problema que afetará particularmente os países mais pobres, que carecem de estabilidade política e se caracterizam por instituições públicas débeis ou mesmo inexistentes (OMS, 2005). Um problema crucial é que, mesmo se verificando vontade política para o alcance das metas, obter “boa governabilidade” e participação cidadã requererá uma compreensão muito mais sofisticada do entrelaçamento entre as diferentes dimensões envolvidas na organização e prestação dos serviços, em particular a sócio-econômica, política, cultural e ambiental. Porém, o que infelizmente se observa é uma distância entre as políticas públicas dominantes e a boa governabilidade e promoção do exercício dos direitos da cidadania, aliada à relutância, inclusive de instituições

financeiras multilaterais, em aceitar reorientação de suas políticas, na direção das efetivas necessidades, valores, opiniões e preferências das sociedades dos países em desenvolvimento, sobretudo as mais desfavorecidas. Adicionalmente, verifica-se uma crescente constatação de que os modelos de políticas públicas centrados na desregulamentação, liberalização e privatização, implementados desde a década de 1980, não propiciaram boa governabilidade e acesso aos serviços essenciais, tendo ao contrário desencorajado o envolvimento da sociedade ou inclusive agravado conflitos sociais existentes.

A importância de integração entre as diversas políticas públicas conexas com o saneamento tem sido enfatizada na literatura. Nesse sentido, Moore et al (2003) defendem que a parceria entre setores com interface é elemento crítico para o sucesso dos esforços para a proteção da saúde humana. A ausência dessa integração ocorre quando o ambiente urbano é visualizado apenas como um meio físico e se negligencia sua complexidade social (Stephens, 1995).

No tocante aos princípios que devem orientar as políticas públicas de saneamento, tem tido influência no Brasil a formulação da avaliação do Projeto Alvorada – programa instituído pelo governo federal em 2001, para investimentos em diferentes campos em municípios com baixo IDH, incluindo a ampliação da infra-estrutura de saneamento - , que estabelece oito aspectos (Brasil, 2004): universalidade, equidade, integralidade, titularidade municipal, participação e controle social, intersectorialidade, qualidade dos serviços e acesso.

Podem-se identificar alguns desses princípios como compreendidos no que as reflexões teóricas vêm definindo como os componentes da governabilidade. Por outro lado, talvez pudesse contribuir na melhor formulação, compreensão e aplicação dos princípios um exercício de organizá-los segundo os  fins  das políticas públicas (ex.: universalidade, equidade, integralidade, qualidade, acesso), os  meios  para sua implementação (ex.: titularidade municipal – ou  *fortalecimento do poder local* -, intersectorialidade) e a participação e controle social, que se localizaria tanto como meio quanto como fim dessa política pública. Adicionalmente, caberia discutir a incorporação do princípio da sustentabilidade ambiental.

## FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO

A contribuição esperada da área acadêmica, neste campo, localiza-se menos na clássica pesquisa científica propriamente, em que se avaliam experiências, modelos e realidades institucionais, que em um aporte teórico-conceitual, identificando criticamente as correntes teóricas vigentes, sua aplicabilidade à realidade setorial específica e as conseqüências possíveis de serem previstas da implementação das diversas opções políticas. Em sua definição, a formulação de política constitui na proposição de meios para a resolução de determinadas necessidades sociais, envolvendo a identificação – e exploração - de possíveis soluções para os problemas da política pública em análise, em um processo de definir, considerar, aceitar ou rejeitar opções (Howlett e Ramesh, 2003).

Na classificação de Sabatier (1991a), este seria um dos quatro campos da pesquisa em políticas públicas, ao lado da pesquisa setorial substantiva, dos estudos e avaliação de impactos e do estudo do processo político. Este campo, denominado pelo autor de “desenho de políticas”, teria raízes na tradição da ciência política e como preocupação a eficácia de diferentes tipos de instrumentos de políticas.

Têm sido propostas quatro categorias para a formulação de políticas, combinando dois níveis de generalidade dessa formulação (conceitual-política e prática-programa) com o elemento afetado (meio ou fim da política) (Howlett e Ramesh, 2003). Na presente discussão, importa desenvolver o maior dos níveis de generalização, o que diz respeito à política, propriamente. Nesse caso, o desafio para o setor de saneamento é o de traçar metas da política pública a ser aplicada, com base em princípios que orientem tais metas, e o de identificar os mais apropriados instrumentos para a sua consecução.

Obviamente, no campo da formulação de políticas públicas, convivem correntes de pensamento distintas, associadas à visão de sociedade inerente. O processo de formulação definitivamente não é neutro e tampouco produz efeitos neutros. Entretanto, o processo democrático impõe espaços de contestação dos segmentos sociais que se consideram prejudicados nas diversas

alternativas de políticas públicas, o que deve ser levado em conta no processo de formulação das políticas.

Por outro lado, nesse tema, não se é possível trabalhar com perspectivas preditivas claras. O resultado esperado de um dado desenho político-institucional pode ser, no máximo, objeto de aproximação, em vista da complexidade da realidade social onde aplicado e dos limites de generalizações a partir de experiências empíricas distintas, ditadas pelas condições de cada contexto.

Por isto, Dunn (2003) chega a tratar esse aspecto das políticas públicas no nível de *recomendações*, alertando que estas devem ser: passíveis de serem acionadas, prospectivas e lastreadas em valores, sendo eticamente complexas.

Aqui, o desafio metodológico é claro: se o ponto de partida da formulação das políticas públicas é a intenção quanto a seus efeitos, como assegurar que a concepção de um modelo de política atinja - ou se aproxime de - os objetivos previamente formulados? Que garantia há de que o modelo se ajusta ou de que um modelo pode ser mais adequado que outro? Aplicando-se à área de saneamento, se a intenção de uma política é a obtenção da universalização da cobertura de um serviço (e.g. coleta de esgotos) em uma dada circunscrição geográfica em um determinado prazo, que elementos há para se optar entre um modelo com maior ou menor centralização da gestão, por uma dada lógica tarifária, por um dado mecanismo de controle social, por uma dada estrutura organizacional?

Caso a resposta a tais questões não se origine de pesquisas em realidades empíricas, especialmente de caráter comparativo, tem-se uma formulação com base em visões teórico-conceituais ainda não testadas em campo para o dado problema.

A esse propósito, por exemplo, em pesquisa realizada em Bangalore, Índia, é verificado que, enquanto os formuladores de políticas de saneamento apontam a necessidade de reformas nas estruturas institucionais, implementando modelos de parceria público-privada, participação do setor privado ou reforma do setor público, muitas vezes a própria população de baixa renda adota espontaneamente soluções criativas de sucesso, em uma espécie de auto-acomodação por meio de pequenas mudanças incrementais (*muddling through*) (Connors, 2005).

Estudos como este ressaltam um tipo de hipótese que merece investigações: quais seriam as forças que determinam o êxito de determinadas experiências de gestão, mesmo que sem uma ação planejada e sistemática do estado? Tal questão remete igualmente para a seção seguinte deste artigo, relacionada à avaliação.

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO

A avaliação de políticas públicas constitui campo em ascensão na literatura (Saetren, 2005), que tem procurado analisar as variáveis relacionadas a seu desempenho ao lado da compreensão dos processos políticos envolvidos (Schofield e Sausman, 2004). Presume-se que a avaliação de políticas públicas e o crescente acúmulo de conhecimentos possa trazer valiosos subsídios para o primeiro nível desenvolvido - o de formulação de políticas.

Aqui, abrem-se importantes avenidas de debate, tanto no plano teórico quanto no metodológico.

Sobre o grau de evolução do tema, Johnsen (2005), refletindo sobre os 25 anos de experiência em medições de desempenho em política e administração pública, é otimista, ao sugerir que os indicadores de desempenho trazem o potencial de criar uma “destruição criativa” do *status quo* político e administrativo. Defende que estes cumprem o papel, na competição pública, dos preços na competição de mercado. Este mesmo autor reconhece a existência de diferentes culturas administrativas, que determinam o tipo de questão colocada para a avaliação de desempenho das instituições públicas, podendo ser esquematizadas em quatro culturas: a hierarquista, a igualitarista, a individualista e a fatalista. Tal abordagem pode ser uma interessante pista para sintonizar a concepção de estado presente com a estratégia de avaliação a ser adotada.

Aplicando a avaliação ao diagrama da Figura 1, pode-se depreender que esta se aplicaria a diferentes objetos: à política pública propriamente ou às práticas de gestão, a diferentes esferas públicas de implementação de políticas (nacionais, estaduais, locais, comunitárias...), à participação popular, à efetividade do trabalho nas interfaces. Em qualquer hipótese, uma definição

essencial é a dos fins almejados com a política pública, conforme abordado na seção *Princípios subjacentes ao saneamento, enquanto serviço, política pública e direito*.

Estudos publicados sobre o tema vêm avaliando diferentes aspectos dos serviços de saneamento e com diferentes perspectivas. Como ilustração, Allison (2002), em seu estudo na Cidade do Cabo, África do Sul, investigou os fatores que podem inibir ou promover o envolvimento das organizações comunitárias na provisão de serviços de esgotos, enfatizando o conceito de governabilidade. Conclui que capacidade técnica e institucional, vontade política e diversidade cultural impactam o balanceamento entre direitos e responsabilidades dessas organizações. Entretanto, identifica conflitos no processo, a exemplo das opções que a comunidade é levada a fazer entre soluções estáticas ou dinâmicas para disposição dos esgotos: se um indivíduo opta pela sua conexão à rede, quais são as implicações para o conjunto da comunidade? A pesquisa, ademais, denuncia as contradições da governabilidade, como a possível criação de “novas desigualdades”.

Quanto aos princípios inerentes ao processo de avaliação, observa-se que há na literatura um avanço de concepções que procuram dar respaldo a visões de caráter empresarial - como as já mencionadas iniciativas no campo da qualidade total - e a avaliações meramente quantitativas e matemáticas, sem a preocupação com a qualificação política da análise (Saleth e Dinar, 1999), ou ainda com a justificativa das políticas das agências multilaterais, que pressionaram pela privatização de sistemas nos países em desenvolvimento. Nesse último caso, verificam-se inclusive fragilidades metodológicas nos estudos, como em avaliação do processo de privatização do sistema de abastecimento de água em Guiné (Clarke, Menard e Zuluaga, 2002). Tal estudo conclui pela elevação do “bem estar” da população após a privatização, embora diversos problemas ainda persistam e sejam reconhecidos pelos autores - submedição do consumo, baixa cobertura, baixo nível de cobrança pelo consumo, elevadas tarifas, mau relacionamento institucional - e a conclusão estar sustentada na comparação com um cenário contra-factual sem considerar, neste, o elevado investimento no sistema que acompanhou a privatização.

Essas conclusões guardam correspondência com o resultado das avaliações realizadas ao longo da última década por especialistas do Banco Mundial, reconhecendo que a privatização dos serviços de saneamento têm trazido “resultados misturados” (Richard e Triche, 1994) e, mais recentemente, em contradição com sua política para o setor, defendendo que o papel central na organização e fornecimento de serviços deve ser do setor público, já que o setor privado tem problemas “especialmente para servir aos mais pobres” (Banco Mundial, 2003).

Freqüentemente, na ausência de uma estratégia de avaliação que integre as distintas dimensões da política pública, com critérios rigorosos e aceitáveis pelas diferentes partes, o debate sobre a efetividade e a eficiência desses serviços resume-se em grande medida ao plano da luta ideológica, muitas vezes meramente especulativa, problema que se vê consistentemente agravado pela ausência de informação adequada e de dados confiáveis, sobre os quais se possam fundamentar os estudos empíricos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSÍVEL ESBOÇO DE UMA AGENDA

Com base nos diversos aspectos abordados neste artigo, caberia concluir com alguma síntese final, preliminar que seja, acerca de um possível arcabouço para os estudos na área das políticas públicas de saneamento.

Inicialmente, dada a amplitude do campo teórico e a diversidade das situações em questão, seria conveniente delimitar um grau de abordagem e um arco de temas mais restritos. Assim, parte-se de algumas pressuposições já anunciadas e de outras complementares:

- Saneamento assumido como um direito humano essencial próprio da conquista da cidadania, contrapondo-se à visão do saneamento como um bem de mercado, sujeito às suas regras.

- A dependência das políticas públicas de saneamento com o contexto sócio-político-econômico, conduzindo a diferenciar formulações mais apropriadas aos países desenvolvidos e outras diferentes aos países em desenvolvimento.

- Que as políticas públicas de saneamento devem nortear-se por princípios, relacionados aos seus fins

(universalidade, equidade, integralidade, qualidade, acesso, sustentabilidade ambiental), ao meio de atingi-los (fortalecimento do poder local, intersetorialidade) e a atributos correspondentes a ambas dimensões (participação e controle social).

Com base nessas pressuposições, assume-se que o estudo das políticas públicas de saneamento nos países em desenvolvimento deve priorizar um determinado número de questões e desafios, que poderiam, preliminarmente, abranger:

- No campo da formulação:

- Como conceber uma política pública de saneamento, levando em consideração e respeitando as particularidades locais – sua história, seu padrão cultural, a organização da sociedade, o nível de organização dos serviços?

- Quais seriam os mais adequados modelos de política pública e de gestão para alcançar com a maior efetividade e eficiência os fins dessa política, conforme aqui enunciados?

- No campo da avaliação:

- Como o padrão histórico de formulação de política pública e de práticas de gestão influenciam a realidade atual e os obstáculos para mudanças?

- O que explica sucessos e fracassos dos serviços de saneamento?

- Comparativamente, como os modelos de gestão se comportam quanto à sua efetividade?

- Como atuam os condicionantes sistêmicos e os condicionantes internos na efetividade dos serviços?

- Como se dá o processo de tomada de decisão e qual é a sua influência nas características da política pública e do modelo de gestão? Em que medida seu conhecimento pode trazer poder preditivo nas análises?

Ao se formularem as presentes questões, tem-se a consciência de os autores colocam-se perante uma determinada perspectiva, eventualmente não compartilhada por parte dos estudiosos em políticas públicas. Nesse sentido, conforme já esclarecido, a intenção, ao se recorrer a algumas das correntes teóricas mais significativas neste campo, é a de mapear o terreno e de provocar o aprofundamento do debate no Brasil, possivelmente com aportes de correntes rivais, o que poderia contribuir para seu enriquecimento. A perspectiva adotada, como indica o presente esboço de marco conceitual, alinha-se com a busca de contribuições teóricas e metodológicas orientadas ao

fortalecimento da interface entre o meio acadêmico, o setor público e a sociedade, em relação à organização e provisão dos serviços públicos essenciais, com base em um esforço de médio e longo prazos, que busca revalorizar e redignificar o espaço do Político (ver referência nos Agradecimentos). Necessariamente, tal esforço incorpora um componente normativo, resultante das orientações teóricas e políticas assumidas pelos autores. Porém, procura-se subordinar este aspecto aos princípios do debate científico racional, que parte do reconhecimento da existência das já referidas posições rivais, inclusive antagonicas, com as quais é necessário se estabelecer um diálogo crítico, visando contribuir para o avanço do conhecimento e o desenvolvimento teórico. Os autores esperam que este artigo cumpra um papel positivo nesta tarefa.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao CNPq, pelo apoio ao programa de pós-doutorado ao primeiro autor, realizado junto à School of Geography and the Environment/Oxford University Centre for the Environment e ao Centre for Brazilian Studies, da University of Oxford, a quem também se agradece a acolhida. Agradecemos ainda aos colegas que compõem a Rede POLISAN - Ética, Política e Gestão em Saneamento, integrada por pesquisadores do Brasil, de Portugal e do Reino Unido e na qual nos encontramos engajados, pelas reflexões em desenvolvimento sobre o tema do artigo. Por fim, nossos agradecimentos a Leany Barreiro de Sousa Lemos e a Jairo Nicolau, pela leitura e contribuições a uma versão anterior do manuscrito.

## REFERÊNCIAS

- ALLISON, M.C. *Balancing responsibility for sanitation*. Social Science & Medicine, v. 55, p. 1539–51. 2002.
- ARRETCHE, M. *Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18 p. 7-9. 2003.
- ARROW, K. *Social choice and individual values*. New York: John Wiley; 1951.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 2004*. Making services work for poor people. Washington D.C.: Banco Mundial, 2003. p.10-11.
- BRASIL. Lei nº 11.445. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 05 jan. 2007.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação do impacto na saúde das ações de saneamento*. Marco conceitual e estratégia metodológica. Brasília: Ministério da Saúde, 116p. 2004.
- BROOK COWEN, P.J., COWEN, T. *Deregulated private water supply: a policy option for developing countries*. Cato Journal v. 18, p. 21-41 (<http://www.cato.org/research/natur-st.html>). 1998.
- BUCHANAN, J.M., TOLLISON, R. (ed.). *Theory of public choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972.
- BUCHANAN, J.M., TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CAIRNCROSS, S., KOCHAR, V. (eds.). *Studying hygiene behaviour*. New Delhi: Sage, 1994.
- CASTELLS, M. *Crise de l'état, consommation collective, et contradictions urbaines*. In: POULANTZAS, N. (ed.) *La crise de l'Etat*. Paris: Presses Universitaires de France, p. 179-208. 1976.
- CASTELLS, M. *Equipements collectifs et consommation sociale*. International Journal of Urban and Regional Research, v. 1, p.101-23. 1977.
- CASTRO, J.E. *Agua, democracia y la construcción de la ciudadanía*. In: ESCH, S., et al. *La gota de la vida*. Hacia una gestión sustentable y democrática del agua. México D. F: Fundación Heinrich Böll, (Disponível em [http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)), p. 266-287, 2006.
- CLARKE, G.R.G., MENARD, C., ZULUAGA, A.M. *Measuring the welfare effects of reform: urban water supply in Guinea*. *World Development* v. 30, p. 1517-37. 2002.
- CONNORS, G. *When utilities muddle through: pro-poor governance in Bangalore's public water sector*. *Environment & Urbanization*, v.17, p. 201. 2005.
- CORAGGIO, J.L. (ed.). *La investigación urbana en América Latina*. Caminos recorridos y por recorrer. Vol. 3: Las Ideas y su contexto. Quito: Ciudad, 1989.
- DECAILLOT, M., PRETECEILLE, E., TERRAIL, J.P. (ed.). *Besoins et mode de production*. Paris: Editions Sociales, 1977.
- DRYZEK, J. *The politics of the earth*. Environmental discourses. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- DUNN, W.N. *Public policy analysis: an introduction*. 3ed. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson e Prentice Hall, 2003.
- ESCH, S. et al. *La gota de la vida. Hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. México DF: Fundación Heinrich Böll Ediciones, (Disponível em [http://www.boell-latinoamerica.org/download\\_es/Libro\\_La\\_Gota.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/Libro_La_Gota.pdf)). 2006.
- ESMAN, M.J. *Management dimensions of development: perspectives and strategies*. West Hartford: Kumarian Press, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity; 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- FOUCAULT, M. *La politique de la santé au XVIIIe siècle*. In: DEFERÍ D, EWALD F (ed.). *Dits et écrits 1954-1988*. Vol. 3. Paris: Gallimard, [1976, 1979], p. 13-27, 725-42. 1994.
- FOUCAULT, M. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta, 1980.
- FOUCAULT, M. *Un diálogo sobre el poder*. Madrid: Alianza, 1981.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, v. 21, p. 211-59. 2000.
- HELLER, L. *Política pública e gestão dos serviços de saneamento a partir de uma visão de saúde pública*. In: ENCUESTRO POR UNA NUEVA CULTURA DEL AGUA EN AMÉRICA LATINA, 2005, Fortaleza. Anais... Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua, (disponível em: <http://www.unizar.es/fnca/america/docu/0802.pdf>).2005.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3ed. Ontario: Oxford University Press, 2003.
- HUGHES, O. *Public management and administration*. Londres e Nova York: Macmillan and St. Martin's Press, 1994.
- JENKINS, B. *Policy analysis. Models and approaches*. In: HILL, M. (ed.). *The policy process*. A reader. Hemel Hempstead: Prentice Hall, p.30-8. 1993.
- JENKINS-SMITH, H.C. *Alternative theories of the policy process: reflections on research strategy for the study of nuclear waste policy*. PS: Political Science and Politics, v. 24, p. 157-66. 1991.
- JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres: Cassell, 1998.
- JOHNSEN, Å. *What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?* Public Money & Management, 9-17. January 2005.
- JUUTI, P., KATKO, T.S. (ed.) *Water, time and European cities*. History matters for the futures (Watertime Project: <http://www.WaterTime.net>). Tampere, Finland: Tampere University Press, (disponível eletronicamente em: <http://tampub.uta.fi/tup/951-44-6337-4.pdf>).2005.
- KAIVO-OJA, J.Y., KATKO, T.S., SEPPÄLÄ, O. *Seeking for convergence between history and futures research*. *Futures, Journal of Policy, Planning and Futures Studies*, v. 36, p.527-47. 2004.
- KAUTTO, M. et al. *Nordic welfare states in the European context*. Londres: Routledge, 2001.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown & Co; 1984 Apud SABATIER, P.A. *Toward better theories of the policy process*. PS: *Political Science & Politics* v. 24, n. 147-56. 1991b.
- LEE, T.R., JOURAVLEV, A. *Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services*. Medio Ambiente y Desarrollo v.2, Santiago: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); 1997.
- LENTON, R., WRIGHT, A.M., LEWIS, K. (ed.) *Health, dignity and development: what will it take? Achieving the Millennium Development Goals*. Londres: Earthscan, 2005. Disponível em: <[http://unmp.forumone.com/eng\\_task\\_force/WaterEbook.pdf](http://unmp.forumone.com/eng_task_force/WaterEbook.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2005.
- LINDQVIST, J., NARAIN, S., TURTON, A. *Social, institutional and regulatory issues*. In: MAKSIMOVIC, TEJADA-GUIBERT JA. (ed.). *Frontiers in urban water management*. Padstow: IWA, 391p. 2001.
- LOJKINE, J. *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1979.
- LOWI, T.J. *Four systems of policy, politics, and choice*. *Public Administration Review*, p. 298-310. 1972.
- MARSHALL, G.S. *In modernism's wake: public administration and policy in the 21st century*. *Public Administration Review*, v. 64, p.378-82. 2004.
- MARSHALL, T.H. *Citizenship and social class*. In: MARSHALL, T.H., BOTTOMORE, T. *Citizenship and social class*. Londres e Concord, Mass.: Pluto Perspectives, 1992.
- MCGRANAHAN, G. et al. *The citizens at risk*. From urban sanitation to sustainable cities. Londres: Earthscan, 2001.
- MELO, M.A. *Estado, governo e políticas públicas*. In: MICELI, S.(org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, São Paulo: Sumaré; 1999. Apud ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p.7-9. 2003.
- MILLER, H.T. *Postmodern public policy*. Albany: State University of New York Press; 2002. Apud MARSHALL, G.S. *In modernism's wake: public administration and policy in the 21st century*. *Public Administration Review*, v. 64, p. 378-82. 2004.
- MOORE, M., GOULD, P., KEARY, B.S. *Global urbanization and impact on health*. International Journal of Hygiene and Environmental Health, v. 206, p.269-78. 2003.
- MORCOL, G. *A new mind for policy analysis: toward a post-Newtonian and postpositivist epistemology and methodology*. Westport, CT: Praeger Publishers; 2002. Apud MARSHALL, G.S. *In modernism's wake: public administration and policy in the 21st century*. *Public Administration Review*, v. 64, p. 378-82. 2004.
- NELSON, B.J. *Public policy and administration: an overview*. In: GOODIN, R.E., KLINGEMANN, H-D. (ed.). *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- NISKANEN, W.A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, 1971.
- NISKANEN, W.A. *The peculiar economics of bureaucracy*. *American Economic Review*, v. 58, p. 293-305. 1968.
- NORTH, D.C. *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NÚCLEO SETORIAL SANEAMENTO. GESPÚBLICA. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=246>. Acesso em 2 jan. 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Key commitments, targets and timetables from the Johannesburg plan of implementation*. World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *United Nations Millennium Declaration*. New York: UN, 2000.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *The right to water*. Genebra: OMS,

(Disponível em [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/en/righttowater.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/en/righttowater.pdf)). 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Health and the Millennium Development Goals*. Genebra: OMS. (Disponível em [http://www.who.int/mdg/publications/MDG\\_Report\\_08\\_2005.pdf](http://www.who.int/mdg/publications/MDG_Report_08_2005.pdf)). 2005.

OSTROM, E. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PNQS – Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento. Disponível em: <<http://www.pnqs.com.br/ins-titucional/guiapnqs.php>>. Acesso em 29 jan. 2007.

PRETECEILLE, E. *La planification urbaine. Les contradictions de l'urbanisation capitaliste. Economie et Politique*, v. 236, p. 94-114. 1974.

RANSON, S., STEWART, J. *Management for the public domain*. Enabling the learning society. Londres e Nova York: Macmillan e St. Martin's Press, 1994.

REIS, E.P. *Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p.11-4. 2003.

RICHARD, B., TRICHE, T.A. *Reducing regulatory barriers to private-sector participation in Latin America's water and sanitation services*. (Policy Research Working Papers v.1322; Water, and Urban Development Department, The World Bank), Washington DC: World Bank, 1994.

ROEMER, A. *Derecho y economía*. Políticas públicas del agua. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (SMGE), 1997.

ROTH, G. *The private provision of public services in developing countries*. Washington, D.C.: The World Bank e Oxford University Press, 1988.

SABATIER, P.A. *Political science and public policy*. PS: Political Science & Politics v. 24, p. 144-7. 1991a.

SABATIER, P.A. *Toward better theories of the policy process*. PS: Political Science & Politics, v. 24, p. 147-56. 1991b.

SAETREN, H. *Facts and myths about research on public policy implementation: out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant*. *Policy Studies Journal*, v. 33, p. 559-82. 2005.

SALETH, R.M., DINAR, A. *Evaluating water institutions and water sector performance*. Washington: World Bank. (World Bank Technical Paper nº 447).1999.

SCHOFIELD, J., SAUSMAN, C. *Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice*. Introduction. *Public Administration*, v. 82, p. 235-48. 2004.

SCHUTTE, C.F. *Managing water supply and sanitation services to developing countries: key success factors*. *Water Science and Technology*, v. 44, p.155-62. 2001.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense – CEBRAP, 1975.

SOUZA, C. *"Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, p.11-4. 2003.

STEPHENS, C. *The urban-environment, poverty and health in developing-countries*. *Health policy and planning*, v. 10, p. 109-21. 1995.

SWYNGEDOUW, E.A., KAIKA, M., CASTRO, J.E. *Urban water: a political-ecology perspective*. *Built Environment (Edição Especial sobre Water Management in Urban Areas)*, v. 28, p.124-37. 2002.

TAYLOR, G. *State regulation and the politics of public service*. The case of the water industry. Londres e Nova York: Mansell, 1999.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*. México: Edicol, 1979.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL

ORGANIZATION (UNESCO), WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. *Water, a shared responsibility*. The United Nations World Water Report 2. Paris e Nova York: UNESCO e Berghahn Books, 2006.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat). *Water and sanitation in the world's cities: local actions for global goals*. Londres: Earthscan, 2003.

WATER SUPPLY AND SANITATION COLLABORATIVE COUNCIL – WSSCC. *Vision 21: shared vision to shared action*. In: FIFTH GLOBAL FORUM TO THE WSSCC. Foz do Iguaçu, (mimeogr.). 2000.

WATER AND SANITATION PROGRAM Y PUBLIC PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY (WSP-PPIAF). *New designs for water and sanitation transactions*. Making private sector participation work for the poor. Washington DC: WSP-PPIAF, 2002.

ZERBE JR, R.O., MCCURDY, H. *The end of market failure*. *Regulation*, v. 23, p. 10-4 (Disponível em: <http://www.cato.org./research/natur-st.html>). 2000.

---



---

#### Endereço para correspondência:

**Léo Heller**  
**Departamento de Engenharia**  
**Sanitária e Ambiental da**  
**Universidade Federal de Minas**  
**Gerais**  
**Av. do Contorno, 842 – 7º Andar**  
**31110-060 Belo Horizonte – MG**  
**– Brasil**  
**Tel.: (31) 3238-1958**  
**E-mail: heller@desa.ufmg.br**