

XII-075 - POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA INTERFACE COM O SETOR DE SANEAMENTO

Thais Pereira Teixeira⁽¹⁾

Administradora de Empresas pela Universidade Salvador. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Analista de Saneamento da Embasa.

Endereço⁽¹⁾: Rua Guillard Muniz, 315, apt. 1002 – Pituba – Salvador – BA – CEP. 41810-110 - Brasil – Tel: (71) 9641-7600 – e-mail: thais.teixeira@embasa.ba.gov.br

RESUMO

Segundo alguns autores que se debruçam no estudo das políticas públicas, mais especificamente sobre as políticas públicas de saneamento, existe uma considerável lacuna na literatura acerca dos conceitos teóricos e das interseções entre ambos. Com o intuito de contribuir para o esclarecimento e entendimento do tema, este artigo traz uma revisão de literatura sobre políticas públicas, apresentando as limitações e dificuldades existentes neste campo de estudo. Analisa as limitações da literatura sobre políticas públicas na área de saneamento e as dificuldades de formulação de políticas públicas para o setor. A conclusão aponta para a dificuldade de identificar um único modelo teórico-analítico que seja aplicado ao objeto em questão, saneamento, em virtude da sua complexidade e peculiaridade.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas, Saneamento.

INTRODUÇÃO

Após a Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, o setor no Brasil vem tendo oportunidades de novas formulações teórico-conceituais, além de possibilitar a construção de um novo entendimento institucional para a área, a qual, segundo Heller e Castro (2007), terá mais efetividade no atendimento às necessidades da população quando obtiver clareza sobre os efeitos das várias opções político-institucionais disponíveis.

Vale ressaltar que saneamento aqui está definido como conjunto de ações, obras e serviços considerados prioritários em programas de saúde pública, tais como: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, resíduos e controle de vetores.

A importância da boa prestação de serviços como o desta natureza para a preservação da saúde pública e para a melhoria da qualidade de vida da população é incontestável. Entretanto, para que estes benefícios ocorram, algumas medidas a serem tomadas tornam-se necessárias. De um lado estão as exigências de avanços tecnológicos na área para que haja uma boa operação dos sistemas. Do outro lado, não se pode esquecer que o saneamento básico está contido na esfera da política pública, um campo de atuação do Estado que necessita de formulação, avaliação, organização institucional e participação da população, como cidadãos ou como usuários (Heller e Castro, 2007).

O objetivo principal deste artigo é refletir sobre a problemática da existência de uma notória lacuna nos estudos das políticas públicas de saneamento. Se já existem problemas na sistematização e, especialmente, na avaliação das políticas públicas, mais grave se faz quando se fala em saneamento. Muitas podem ser as justificativas para tal fato, dentre elas as várias dimensões que permeiam o tema e a falta de esforço em sistematizar um arcabouço teórico que se configure como uma contribuição intelectual.

Para tanto, este trabalho se inicia com uma introdução sobre o tema. Apresenta em seguida uma visão geral sobre as políticas públicas e suas limitações. Segue com a reflexão sobre a interação das políticas públicas com o saneamento, apresentando alguns modelos de análise e finaliza apontando para a dificuldade de identificar um único modelo que seja aplicado ao objeto em questão, saneamento, em virtude da sua complexidade e peculiaridade.

POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO E LIMITAÇÕES

De acordo com os autores que estudam as políticas públicas não existe uma única e sequer uma melhor definição para o tema. Celina Souza (2006) dentre várias definições, traz a posta por Dye (1984), autor que sintetiza a política pública como sendo o que o governo escolhe ou não fazer, entendendo que não agir em relação a um problema também é uma forma de política pública. A própria autora resume política pública como o campo do conhecimento que tem o objetivo de, concomitantemente, colocar o governo em ação, analisar esta ação – considerada uma variável independente – e, sempre que necessário, sugerir mudanças na direção dessas ações – variável dependente.

Saraiva (2006, p. 28 e 29) define políticas públicas como sendo um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” E, a partir de uma perspectiva mais operacional, compartilha do pensamento de Dye (1984) quando a define como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social.

Heller e Castro (2007, p. 286) definem políticas públicas como sendo “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.” Os autores comentam que nesta definição está inserida a noção de processo, evidenciando o movimento histórico-temporal da política pública; de tomada de decisões, como um aspecto inerente; do protagonismo do governo; e de metas e meios para seu alcance.

Os estudiosos da área afirmam que existe uma fragilidade conceitual e metodológica no estudo e desenvolvimento das políticas públicas. As áreas do conhecimento que possuem um escopo bem delimitado têm maiores possibilidades de criar um corpo teórico mais consolidado e sistematizado, se comparadas com o campo da ciência política. Celina Souza (2006) comunga deste entendimento e afirma ser a política pública um campo multidisciplinar. A teoria geral da política pública reúne teorias formuladas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Entretanto, relativiza a questão comentando que o fato da política pública ser um campo holístico não significa que careça de coerência teórica e metodológica, mas que abarca vários “olhares”.

Mas parece mesmo existirem dificuldades no aumento da produção científica na área das políticas públicas, acompanhado de problemas na sua agenda de pesquisa, mais precisamente, problemas relativos a uma efetiva contribuição ao conhecimento. Arretche (2003) e Souza (2003) comentam que a disciplina no Brasil ainda apresenta uma baixa capacidade de acumulação do conhecimento, ou seja, uma acumulação linear do conhecimento, decorrente da proliferação horizontal de estudos de casos e ausência de uma agenda de pesquisa. Com base na composição kuhniana de paradigma, afirma Arretche (2003) que a produção existente na área não é suficiente para o desenvolvimento de uma ciência ou campo disciplinar.

Neste sentido, Reis (2003) propõe uma reflexão sobre a “moldura geral” para a discussão de uma agenda de pesquisa e aborda os pontos que devem integrá-la. A autora permeia esta discussão expondo o entendimento sobre a devida importância que deve ser dada à perspectiva teórica em que está inserido o estudioso das políticas públicas, pois é muito frequente notar a fraca proliferação do conhecimento e o pouco diálogo entre os pesquisadores da área. Na vertente oposta, também apontado por Souza (2003) como um problema no campo das políticas públicas, está a grande quantidade de estudos de caso, constituídos como estudos empíricos sem caráter analítico.

Além dessas duas problemáticas acima comentadas, Souza (2003) chama a atenção para a subordinação da agenda das políticas públicas à agenda política do país, subordinação organicamente maior na área em questão em razão da proximidade desta com os órgãos governamentais. Tal aproximação, comenta a autora, pode “gerar trabalhos normativos e prescritivos, como a possibilidade de esses órgãos pautarem a nossa agenda de pesquisa.”

Interessante frisar que a autora observa não ser apenas a pouca distância com os órgãos governamentais que pode influenciar a definição das pautas de pesquisas, mas também a tendência dos pesquisadores enveredarem por temas que despertam somente interesses particulares, o que acaba gerando uma grande quantidade de pesquisas sobre o mesmo tema.

Também alinhado com os pontos problemáticos listados pelas autoras supracitadas, Faria (2003) afirma existir hoje uma “Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas”. Diante deste quadro, portanto, o conhecimento assume uma imperativa posição de destaque. Apresenta o autor em seu artigo as principais tendências de análise que salientam a importância das ideias e do conhecimento no processo de produção das políticas públicas, não deixando de ressaltar os resultados ainda tímidos que a discussão dessas questões tem tido no Brasil. Segundo o autor há uma escassez de estudos “pós-decisão” e uma negligência da avaliação das políticas.

Corroborando a afirmação de Faria (2003) posta acima, Souza (2003), afirma que a comunidade de pesquisadores de políticas públicas precisa ultrapassar a primeira geração de estudos na área. A literatura estabelece que esta primeira geração atribui excessivo foco aos fracassos e desvincula a implementação das políticas públicas dos processos políticos. A necessidade é que se avance para a chamada segunda geração, fase em que se reúne esforços de análise dos resultados e impactos decorrentes da implementação de políticas públicas, sendo prementes pesquisas comparativas sobre os seus resultados. Souza (2003).

Souza (2003), ainda comenta ser fundamental uma análise dos rótulos atribuídos às políticas públicas no país. Muitas análises continuam sendo feitas a partir da concepção de ser o Brasil um país repleto de episódios de coronelismo, paroquialismo, patrimonialismo, entre outros. Contudo, não existem respostas empiricamente embasadas que comprovem a influências destes fenômenos nas políticas públicas. Sugere a autora inserir o estudo da influência dessas práticas na agenda de pesquisa da área.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A SUA INTERFACE COM O SANEAMENTO

Em 2025, de acordo com o Banco Mundial, dois terços dos habitantes da terra viverão nas cidades. Para suportar o número de residentes urbanos, as cidades devem fazer grandes investimentos em habitação e em saneamento básico. As várias políticas e programas do governo brasileiro para o setor de saneamento básico nos últimos anos, entretanto, não têm sido eficazes, pois os recursos públicos escassos têm causado a diminuição na quantidade de investimentos governamentais (Lucena, 2006).

Além disso, o aumento populacional e a concentração urbana têm causado demandas crescentes para a expansão dos serviços de água e esgoto no país. Essa situação leva à simples conclusão de que o serviço de infra-estrutura é uma peça indispensável para a melhoria da qualidade de vida da população mais carente do país que vive nos centros urbanos, e o governo brasileiro deve buscar as formas mais adequadas para ofertar esse serviço (Lucena, 2006).

Contudo, apesar da demanda de boa aplicação de políticas públicas de saneamento que supram as necessidades da sociedade no setor, a intensidade de estudos sobre o tema segue o padrão de insuficiência dos estudos de políticas públicas em geral. Heller e Castro (2007, p.286), citando Melo (1999), argumentam que a insuficiência da área pode ser derivada “da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma grande agenda de pesquisa.”

Existe um pressuposto de que os temas de pesquisa na área têm estado dependentes da agenda política do país, sem apresentar autonomia. São notórios os desafios teóricos e metodológicos na área da política pública de saneamento, como, por exemplo, a necessidade de superar o “pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados de processos políticos (Souza, 2003 apud HELLER e CASTRO, 2006).

Outro ponto a ser observado é a ausência de aplicação de modelos ou tipologias analíticas e a necessidade de que sejam ampliados estudos de natureza comparativa em decorrência da sua natureza explanatória. Dentre este modelos, alguns podem ser destacados, a seguir.

MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

O Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon, aplicável no processo de definição de agendas e no processo de formulação de políticas, parte do pressuposto que a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: definição dos problemas; conjunto de alternativas e soluções; e dimensão

política. De acordo com Kingdon as reformas políticas mais significativas ocorrem quando uma “janela de oportunidades” associa os três fluxos (Capella, 2007; Heller e Castro, 2006).

Os atores envolvidos no processo de chegada de uma questão na agenda e na construção de alternativas são fundamentais para a formulação de políticas públicas. Estes atores podem ser visíveis (Presidente, ministros, especialistas, atores do poder legislativos, participantes do processo eleitoral, grupos de interesse, mídia) e invisíveis (servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores governamentais, acadêmicos, pesquisadores, consultores).

O modelo de Kingdon, segundo Capella (2006), focaliza a dinâmica das ideias e rompe com esquemas interpretativos deterministas. Para a autora, uma das vantagens do modelo é o fato dele permitir lidar com condições de ambigüidade e incerteza.

O INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

De acordo com Heller e Castro (2007), esta abordagem foi desenvolvida por Ostrom que, em 1990, a aplicou empiricamente em sua análise sobre conflitos na gestão de bens comuns, incluindo os recursos hídricos. Os autores afirmam que se trata de uma evolução da clássica teoria da escolha racional, a qual pressupõe que o processo de decisão é avaliado com base no conjunto de opções de atores individuais.

Esta corrente enfatiza sobremaneira o papel da relação estratégica na determinação das situações políticas. Os teóricos da escolha racional dispensam muita atenção ao que Hall e Taylor (2003) denominam de intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sem deixar de considerar a influência das variáveis estruturais, papel desempenhado pelas instituições.

A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Pereira (1997) tem o objetivo de esclarecer o interesse do programa de investigação da teoria da escolha pública. O objetivo principal deste programa é o de “aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesses, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional” (Pereira, 1997, p.419).

Uma das críticas à teoria da escolha pública reside no fato desta ser, por muitos autores, associada ao neoliberalismo. Contudo, Pereira não corrobora com esta ideia. Para ele, a teoria da escolha pública deve ser vista separadamente de qualquer posicionamento ideológico. A corrente neoliberal, na verdade, utilizou os argumentos sustentados pela teoria da escolha pública para reforçar a sua posição ideológica de apoiar o desenvolvimento dos mercados, ao tempo que também defendia a redução da intervenção do Estado na economia.

OS MODELOS E O SANEAMENTO

A aplicação de tais estruturas metodológicas na área de saneamento, mais especificamente no Brasil, pode contribuir para esclarecer uma série de classificações e eventos cujo entendimento poderia se beneficiar destes modelos, como enumeram Heller e Castro (2007, p. 287):

“(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.”

É evidente, como também salientam os autores supracitados, que para garantir os aspectos técnicos na formulação e implementação de políticas públicas e a análise sistêmica deste processo, determinadas

abordagens – especialmente aquelas que priorizam os agentes racionais em detrimento de análises sistêmicas – que influenciam tanto as decisões relacionadas às aplicações tecnológicas, quanto à escolha de uma determinada política são insuficientes ou até mesmo inaplicáveis. Em relação à última questão, uma das críticas mais recorrentes se relaciona à racionalidade, que se tornou um forte princípio das organizações, contribuindo com a sustentação do “modelo tradicional de administração pública”.

A crítica ao modelo tradicional de administração pública dos serviços essenciais advém de setores pertencentes a um campo ideológico que vai do “racionalismo econômico” ao “extremismo de mercado” e inclui, especialmente, os representantes da escola econômica neo-institucionalista, 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) (Heller e Castro, 2007, p. 288).

Citando ainda outras contribuições dessa escola para o setor de saneamento, Heller e Castro (2007) mencionam formulações que perpassam pelo “neoliberalismo reformista”, que procura firmar um equilíbrio entre ‘estado’ e ‘mercado’ na provisão dos serviços, até o que se denomina de ‘anarquismo extremo da direita libertária’ que, claramente, propõe a abolição do estado e a atuação do mercado auto-regulado.

É bem verdade que a agenda pública e a definição de políticas públicas de saneamento variam de acordo com a condição de universalização dos serviços. As organizações e a forma de atuação das instituições públicas são mais sólidas em localidades onde os déficits na prestação dos serviços são menores e, onde há grandes lacunas de atendimento populacional, observa-se uma maior participação da iniciativa privada, especialmente se tais lacunas localizam-se em camadas sociais de baixa renda, ou seja, com menor capacidade de pagamento pelo serviço prestado.

Não apenas a condição de universalização dos serviços, mas também a orientação socialista ou capitalista da sociedade influencia nos objetivos que se pretende atingir com a implementação das políticas públicas. Contudo, independentemente da orientação política, o saneamento é um direito social da cidadania, garantido em texto constitucional. Tais circunstâncias suscitam uma reflexão sobre as condições que promovem a oferta do serviço em torno dos critérios de mercado, equiparando-o a bens privados e, no sentido oposto, os posicionamentos que rebatem a mercantilização e defendem o saneamento como sendo, de fato, um bem essencial e, portanto, um direito básico do cidadão.

Não temendo em assumir que o arranjo institucional, para garantir o direito ao saneamento, deve considerar que parcelas da população ainda não têm acesso aos serviços e, assumindo ainda ser o saneamento um direito do cidadão, um futuro mais otimista em relação ao atendimento à população impõe a necessidade de se aplicar uma abordagem mais sistêmica, incluindo uma abordagem política que privilegie as condições e as relações entre o ambiente sócio-econômico.

CONCLUSÕES

Os autores que se dedicam a estudar as políticas públicas concordam que apesar de existirem inúmeras lacunas neste campo, o seu avanço é notório. E não colocam dúvidas serem os problemas existentes possíveis de resolução, inclusive através da institucionalização da “subdisciplina” no Brasil (ARRETCHE, 2003; FARIA, 2003; REIS, 2003; SOUZA, 2003).

Heller e Castro (2007) entendem que a maior contribuição da área acadêmica neste campo está no aporte teórico-conceitual, identificando e analisando criticamente as abordagens teóricas, sua aplicabilidade à realidade de cada setor e as consequências de suas implementações. Lembrando que as consequências de decisões públicas podem ser frutos de ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou de vários setores da vida social. Destarte, é evidente a importância da sistematização das políticas públicas de saneamento como um instrumento de promoção de sociedades mais saudáveis, mesmo entendendo que o impacto do saneamento sobre a saúde é mediado por outras variáveis, como a higiene, a educação e a participação da sociedade.

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, Heller e Castro (2007) afirmam que a literatura tem enfatizado a importância da integração das diversas políticas públicas conexas ao saneamento.

Isso posto, considerando a complexidade da realidade social na qual o saneamento está permeado, o resultado esperado de um arranjo político institucional na área tende a ser, no máximo, objeto de observação sem perspectivas preditivas claras. Como, portanto, assegurar que um modelo teórico e de análise se ajusta às especificidades do setor mais do que outro? Se a exigência legal é a universalização do serviço de saneamento básico, sendo este campo constituído de peculiaridades distintas, tais como área geográfica, prazo de cumprimento de metas, capacidade tarifária, entre outras, a escolha de modelos a serem aplicados deve se basear em critérios distintos de decisão.

Mais do que a intenção de apontar um modelo como sugestão a ser aplicado ao objeto em questão – o setor de saneamento básico – este escrito teve o objetivo de apresentar uma análise crítica das limitações das políticas públicas em geral e, especificamente, como estas limitações influenciam na implementação das políticas públicas de saneamento, entendendo-o como sendo um bem essencial garantido constitucionalmente ao cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARRETCHÉ, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2003, vol.18, n. 51, p. 7-10
2. CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques (orgs.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007, p. 87-122.
3. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2003, vol.18, n. 51, p. 21-30.
4. HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, n. 58, 2003, p. 193-223.
5. HELLER, Léo e CASTRO J. E. Política Pública de Saneamento: apontamentos teóricos conceituais. Engenharia Sanitária Ambiental, jul/set, 2007, vol.12, nº 03, p. 284-295.
6. LUCENA, A. F. 2006. As Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais.
7. 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 ARRETCHÉ, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, p.7-9. 2003.
8. PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? Análise Social, vol. 32, n. 141, 1997, 2.º sem., p. 419-442.
9. REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2003, vol.18, n. 51, p. 11-14.
10. SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Enrique Saravia; Elisabete Ferrarezi (orgs.). Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.
11. SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2003, vol.18, n. 51, p.15-20.
12. SOUZA, R., SILVA Jr. C, RIBEIRO, E., GOMES, F., RIBEIRO, M., SANTOS, T., CARIBE, D., SOUTO, I., SANTOS, L. As políticas estatais de saneamento básico na Bahia. Revista VeraCidade – Ano 2 - Nº 2 – Julho de 2007.