

## V-024 - SANEAMENTO BÁSICO E PROBLEMAS DE GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL E INTERORGANIZACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Hugo Vítor Dourado de Almeida** <sup>(1)</sup>

Engenheiro Sanitarista e Ambiental (EP/UFBA). MBA em Gerenciamento de Projetos (FGV). Mestrando em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (EP/UFBA). Servindo como Analista de Infraestrutura na Funasa/SUEST-BA.

**Luiz Roberto Santos Moraes**

Engenheiro Civil (EP/UFBA) e Sanitarista (FSP/USP). M.Sc. em Engenharia Sanitária (IHE/Delft University of Technology). Ph.D. em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London). Realizou estágios pós-doutoral na Universidade do Minho-Portugal e na Universitat de Barcelona-Espanha. Professor Titular em Saneamento e Participante Especial do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia.

**Endereço** <sup>(1)</sup>: Rua Monsenhor Gaspar Sadock, 409, Edif. Luar da Praia - Costa Azul - Salvador - Bahia - CEP: 41.760-200 - Brasil - Tel: +55 (71) 9221-6048 - e-mail: hvitordourado@hotmail.com.

### RESUMO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades dos diferentes níveis de governo. A bibliografia estudada indica a existência de problemas de variadas ordens no desenvolvimento de políticas públicas envolvendo diferentes esferas de governo e organizações. A partir do levantamento e análise de artigos científicos, livros e documentos governamentais, com foco da área de saneamento básico, foram identificados entre os principais problemas de gestão intergovernamental e interorganizacional que afetam a referida área a existência de conflitos e indefinição de competências intergovernamentais, a falta de articulação entre as esferas de governo, a pouca adaptação dos governos estaduais à necessidade de articulação intergovernamental, o detalhamento exagerado de alguns normativos reguladores, a ocorrência de conflitos intraorganizacionais, a existência de pontos de veto e a falta de articulação e conflitos entre os órgãos envolvidos. Pode-se verificar que entre os problemas típicos de gestão intergovernamental e interorganizacional que afetam a área de saneamento básico se sobressaem aqueles relacionados à ocorrência de conflitos, seja intraorganizacionais, interorganizacionais ou entre diferentes esferas de governo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento Básico, Gestão Intergovernamental, Gestão Interorganizacional, Políticas Públicas.

### INTRODUÇÃO

A área de saneamento básico no Brasil distingue-se pela atuação direta de diversas entidades das diferentes esferas de governo, bem como pela interveniência de uma miríade de organizações que influenciam o andamento dos projetos da área (órgãos ambientais, de controle interno, controle externo, controle social, entre outras).

Em trabalho integrante do Panorama do Saneamento Básico do Brasil que serviu de subsídio para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), Peixoto (2011, p.172) argumenta que o atual cenário de organização institucional e da gestão administrativa da área de saneamento básico no Brasil "é reflexo do modo confuso como evoluíram as intervenções dos diferentes entes da Federação na gestão desses serviços", atribuindo papel central à inexistência de ordenamento constitucional e legal adequado para tratar dessa área ao longo da história republicana, dificultando por sua vez o desenvolvimento e uso adequado dos "instrumentos de coordenação e de cooperação interfederativa pelas três esferas de governo".

De acordo com Paim (2011), as ações no âmbito dos diferentes componentes do saneamento básico são caracterizadas por uma "transversalidade em relação a outras políticas públicas correlatas", tratando-se desta

forma de uma intervenção complexa, que demanda um marco conceitual de referência que permita o diálogo com outras áreas de políticas públicas e outros setores. A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerado historicamente um fator dificultador do direcionamento da política da área de saneamento básico (PAIM, 2011). Vê-se que tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos.

Considera-se que por congregar instituições de diferentes esferas de governo, e de diferentes áreas das políticas públicas, o ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil é caracterizado pela ocorrência de problemas de gestão intergovernamental e interorganizacional, que dificultam o desenvolvimento das políticas da área. Assim, para permitir uma aproximação inicial a esta problemática, realizou-se neste trabalho um levantamento da bibliografia acerca do desenvolvimento de políticas entre diferentes esferas de governo (intergovernamental) e entre diferentes entidades (interorganizacional). Dessa forma, este trabalho tem como objetivo identificar os principais problemas decorrentes da gestão intergovernamental e interorganizacional das políticas públicas, com foco na área de saneamento básico. O mesmo integra um trabalho maior, desenvolvido no âmbito do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Universidade Federal da Bahia, intitulado “AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DO ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS DO SANEAMENTO BÁSICO: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia”.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### Estado, Políticas Públicas e Instituições

Entende-se que a concepção de Estado está diretamente relacionada com o modo como são desenvolvidas as políticas públicas. Assim, com vistas a permitir o entendimento dos objetivos subjacentes às políticas desenvolvidas em um país, que refletem, por sua vez, no modo como as instituições são organizadas em torno desses objetivos, faz-se necessário uma abordagem inicial sobre diferentes conceituações de Estado e sobre as relações entre Estado e políticas públicas.

De acordo com Bonavides (2000), a teoria política reconhece ordinariamente alguns elementos como constitutivos do Estado. São eles: o **poder político**, que representaria o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos, o **elemento humano**, configurado numa população, povo ou nação, conforme qualificados em termos demográficos, jurídicos ou culturais, respectivamente; e o elemento **território**. Bonavides (2000) ressalta que o conceito de Estado possui diferentes acepções, de ordem filosófica, jurídica ou sociológica, conforme os diferentes pensadores que o definem. Numa acepção filosófica, predomina a ideia do Estado como "valor social mais alto, que concilia a contradição Família e Sociedade"; na acepção jurídica, predomina a ideia de Estado como uma ordem legal a qual todos estão submetidos; já numa acepção sociológica, sobressaem características como dominação de um grupo sobre outro, destacando-se o aspecto coercitivo e de exercício do poder.

Fleury (1994) considera que a intervenção mediante políticas públicas é uma função própria do Estado moderno. Os objetivos subjacentes a essas políticas variam de acordo com a concepção teórica de Estado. Nesse sentido, Fleury (1994) apresenta diferentes concepções de Estado, com suas respectivas percepções sobre as políticas sociais.

Na concepção leninista de Estado, o mesmo é visto como um instrumento das classes dominantes para manter sua dominação (Estado como instrumento). Assim, as políticas sociais seriam meramente parte de uma estratégia para manter a exploração de uma classe sobre a outra. Uma diferente concepção, baseada nos estudos de Gramsci, traz a noção de Estado Ampliado, segundo a qual o Estado seria uma superestrutura formada pela sociedade política, composta pelo aparato coercitivo e burocracia estatal, e pela sociedade civil, compreendendo, por sua vez, o “conjunto de organizações públicas e privadas responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias” (FLEURY, 1994, p. 24). Diferentemente da abordagem leninista, Gramsci considera em sua concepção de Estado a coexistência de coerção e consenso. Nesse sentido, as políticas sociais contribuiriam para manter a coesão social, sustentando a dominação do Estado e contribuindo para estabelecer o consenso entre os governados (FLEURY, 1994).

Em outra acepção, baseada principalmente nas ideias de Hirsch, Fleury (1994) apresenta o Estado como uma derivação a partir “dos princípios mais abstratos da economia política” (FLEURY, 1994, p. 16). De acordo com essa visão, o Estado seria o garantidor das condições de reprodução da sociedade capitalista, sendo o fiador da relação entre o trabalhador e o capitalista. Seria, portanto, o terceiro sujeito social que faz a mediação da relação conflituosa e de desigualdade entre estas partes. Nessa visão de Estado, as políticas sociais seriam uma forma de proteção do trabalhador frente à burguesia. Contudo, esta intervenção do Estado não é neutra, ocorrendo “para repor no processo produtivo a classe trabalhadora enquanto classe dominada” (FLEURY, 1994, p. 19).

Na concepção de Estado como relação, cuja principal contribuição vem dos estudos de Nico Poulantzas, o Estado não seria prévio nem posterior às lutas de classe, mas sim um resultado das relações entre as classes e frações de classes. Dessa forma, na visão do Estado como relação, seu conjunto de órgãos não agiria aleatoriamente, mas atuaria por meio de suas políticas sociais para organizar as classes dominantes e desorganizar aquelas dominadas (FLEURY, 2004).

Fleury (1994) apresenta ainda a noção de Estado como seletividade estrutural, baseando-se nos estudos de Claus Offe. Essa compreensão defende que o Estado dependeria para sua existência da manutenção da “privatização da produção” - que não poderia ser organizada sob critérios políticos - e da cobrança de impostos. Sendo assim, para garantir sua subsistência, o Estado deve, ao mesmo tempo, garantir as condições de acumulação e legitimar-se perante os dominados. Destarte, a seletividade estrutural do Estado seria mantida por meio da unificação dos interesses capitalistas individuais em torno de “um interesse capitalista global” e por meio da seleção de suas ações para “proteger o capital contra interesses e conflitos anticapitalistas”, seja ativamente, seja reprimindo interesses antagônicos (FLEURY, 1994, p. 21-22).

Finalmente, Fleury (1994) apresenta a noção do Estado consensual, baseando-se nos trabalhos de Habermas e Przeworski. De acordo com Fleury (1994), essa acepção baseia-se numa “crítica ao fato de Marx ter atribuído a primazia fundamental à produção material, reduzindo a ela as demais dimensões da vida societária” (FLEURY, 1994, p. 36). Na concepção do Estado consensual, assume-se que “as determinações morais, mais que as forças econômicas, que acarretaram as transformações fundamentais, inclusive na sociedade capitalista” (FLEURY, 1994, p. 36). Assim, o Estado e as políticas seriam fruto “de um compromisso, uma coalizão de classes que inclui tanto capitalistas como trabalhadores organizados” (FLEURY, 1994, p. 40).

As diferentes concepções apresentadas podem ser agrupadas em duas principais matizes de Estado que se distinguem de modo central. Em uma delas, o Estado é visto como a personificação do bem comum, sendo que suas políticas são definidas de forma mais ou menos consensual, visando ao alcance do bem comum. Na segunda, antagônica à primeira, o Estado é visto como a personificação da luta de classes, sendo que suas políticas contribuem, de alguma forma, para manutenção das condições de reprodução da sociedade e, assim, para manutenção dos interesses dominantes e da legitimidade do Estado perante os dominados.

De maneira similar à abordagem feita por Mulas (2013), considera-se no âmbito deste trabalho que as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero **políticas públicas**. Tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos. Assim, para um maior entendimento da área em seu aspecto político, sujeita, portanto, a restrições decorrentes do poder das diferentes partes interessadas, faz-se necessário um detalhamento do conceito de políticas públicas.

Diferentes autores trazem diferentes definições de políticas públicas. Bucci (2002), citado por Silva (2010, p. 563), define política pública como a ação estatal que vise “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Souza (2006a) apresenta a política pública como

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006a, p. 26).

De acordo com Secchi (2010, p.2), política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Um problema público, por sua vez, ocorre sempre que a situação atual é diferente de uma situação ideal possível. O referido autor considera que a definição de política pública é algo um tanto arbitrário, havendo diferentes conceituações para tal. Sintetizando a definição trazida por Secchi (2010), a política pública seria uma diretriz de nível estratégico, intermediário e/ou operacional elaborada para enfrentar um problema público, que possui como elementos fundamentais a intencionalidade e a resposta a um problema público. Além disso, ela envolveria ações de organismos estatais e privados, como organizações privadas, Organizações Não Governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Trazendo à baila a ideia de Estado como seletividade estrutural contida em Offe (1984) e Fleury (1994), ganha importância também as ações que o Estado decide não realizar. Para Offe (1984, p. 147), o conceito de seletividade corresponde a “uma configuração de regras de exclusão institucionalizadas”. Ou seja, premissas arraigadas no sistema de instituições políticas, que permitem ao Estado capitalista cumprir suas funções de “decantar um ‘interesse de classe’”, a partir dos interesses dos capitalistas individuais, bem como “proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas” (OFFE, 1984, p. 149-150). Tais mecanismos de seleção, de acordo com o autor, seriam identificados em quatro níveis, quais sejam: estrutura (espaço de ação definido juridicamente para cada sistema institucional), ideologia (“sistema de normas ideológicas e culturais” que restringe a estrutura dos sistemas institucionais), processo (“procedimentos institucionalizados da formulação e implementação da política”) e repressão (“aplicação ou ameaça de atos repressivos pelo Estado”) (OFFE, 1984, p. 152-153).

De acordo com Secchi (2010, p. 63), as **instituições** constituem os “ambientes em que as políticas públicas são elaboradas”, envolvendo regras formais e informais que condicionam o comportamento dos atores envolvidos. Dessa forma, contemplam, entre outros, regras constitucionais, estatutos, leis e regimentos internos das arenas onde são construídas as políticas públicas (SECCHI, 2010).

De acordo com Souza (2011), as instituições são o meio pelo qual o Estado atua, para administrar conflitos e contradições, formar consensos e produzir as políticas públicas, contudo, “elas sozinhas não podem dar conta da transformação de problemas em políticas e ações sem a minimização dos pontos de veto da cadeia decisória” (SOUZA, 2011, p. 638). De acordo com Tsebelis (1995 apud KNOTT; HAMMOND, 2000), os pontos de veto são instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política.

Seguindo esse conceito ampliado do termo instituições, Hirsch (2010) traz que as instituições orientam e, ao mesmo tempo, limitam a ação social. Ou seja, de um lado há uma conformação anterior (que o autor chama de “coerção da forma”) que determina previamente aspectos da configuração institucional. Essa, por sua vez, “gera a probabilidade de que as opções estratégicas (sic) e as ações orientadas sejam compatíveis com a reprodução da sociedade capitalista” (HIRSCH, 2010, p. 52).

Para Seppala e Katko (2013), a abordagem de gestão e organização dos serviços públicos de água e esgoto (SAE) é institucional, caracterizada pela complexidade e diversidade institucional e organizacional. Para os autores, entre as instituições ligadas aos SAE incluem-se aquelas de políticas públicas, de legislação e regulação, de estrutura administrativa e instituições informais (SEPPALA, 2004 apud SEPPALA; KATKO, 2013). Os autores consideram que o ambiente institucional corresponde ao “contexto de limitações que norteia a conduta individual e organizacional”, baseado em instituições formais e informais (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142). Já os arranjos institucionais são “o conjunto estruturado de instituições interligadas ou interdependentes que abarcam o sistema social dos campos econômico, social e político”, assim como as diretrizes governamentais que conformam as decisões (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142).

### **Federalismo e Políticas Públicas**

As políticas públicas, em especial as políticas da área de saneamento básico, desenvolvem-se em ambientes caracterizados pela ação de diversos atores sociais e diferentes esferas de governo. No Brasil, um Estado do tipo federal, a necessidade de coordenação entre as diferentes esferas de governo ganha ainda mais importância, considerando-se a autonomia dos entes federativos e a previsão constitucional de competências concorrentes e paralelas.

De acordo com Silva (2010, p. 550), o Estado federal é caracterizado pela repartição e pelo compartilhamento de "poderes e competências entre diferentes níveis territoriais", ou seja, pela descentralização do poder. Devido à repartição de competências entre as diferentes esferas de governo, sobressai-se no Estado com essa configuração a necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo no desenvolvimento das políticas públicas. De acordo com Silva (2010, p. 554), não seria nenhum exagero afirmar, principalmente em se tratando de políticas públicas, que "o êxito de uma coordenação federativa é a linha que separa um federalismo cooperativo de um federalismo competitivo ou predatório".

A Constituição Federal de 1988 utilizou o formato de competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais. Assim, de acordo com Arretche (2004), qualquer ente da federação poderia implementar programas em áreas como saúde, educação, assistência social e saneamento básico, ao passo que nenhum estaria efetivamente obrigado a implementar tais ações. Em decorrência das características do Estado do tipo Federal, o desenvolvimento de políticas públicas enfrenta problemas específicos que dificultam a coordenação dos objetivos destas políticas. Entre tais problemas, a autora considera a superposição de competências, a competição entre diferentes esferas de governo, além da existência de pontos de veto no processo decisório (WEAVER; ROCKMAN, 1993 apud ARRETCHÉ, 2004). A sobreposição de ações das diferentes esferas de governo também é citada por Abrúcio e Franzese (2007).

A partir da análise dos sistemas fiscal e tributário brasileiro e de práticas de implementação de políticas sociais como saúde, educação, habitação e saneamento básico, Arretche (2004) discute problemas de coordenação de políticas e a autonomia no federalismo brasileiro. A autora considera que a concentração de autoridade política na União varia de acordo com as relações intergovernamentais de cada política específica. A capacidade de o poder central influenciar e coordenar as políticas setoriais estaria relacionada ao que a autora chama de "recursos institucionais" para induzir o comportamento dos governos subnacionais na direção das diretrizes nacionais (ARRETCHÉ, 2004, p. 18). Acerca dos "recursos institucionais" para influenciar decisões dos entes subnacionais de governo, Arretche (2004, p. 22) destaca como exemplo o condicionamento de transferências federais "à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal". Esta ferramenta é usualmente utilizada no Brasil associada a instrumentos de repasse de recursos como convênios, termos de compromisso, entre outros, constituindo uma forma de coordenar diferentes governos / organizações em torno de objetivos comuns.

Na área de saneamento básico, a autora salienta que em virtude de elevado montante de recursos envolvidos, poucos estados e municípios teriam condições de implementar diretamente as políticas, cabendo ao governo federal, como principal financiador, o papel de coordenar as escolhas dos governos locais. Nessa área, em especial, a disponibilidade de "recursos institucionais" permitiria à União uma maior concentração de autoridade que em áreas como a saúde - em que a existência de conselhos institucionalizados garantem a presença de estados e municípios na definição das regras do SUS - e como a educação fundamental, em que o governo federal não é o principal financiador, atuando apenas supletivamente (ARRETCHÉ, 2004, p. 24).

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

O presente trabalho se pautou no levantamento e análise da bibliografia, realizados a partir de artigos científicos, livros e documentos governamentais, publicados na área de Administração Pública, políticas públicas e saneamento básico, bem como do conhecimento e experiência no tema de seus autores.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Problemas da Gestão Intergovernamental**

Silva (2010) discute em seu trabalho alguns problemas específicos na repartição de competências legais que repercutem em dificuldades de coordenação intergovernamental. Entre elas, o autor traz a dificuldade "conceitual-material", relacionada à falta de clareza dos dispositivos constitucionais ("maioria dos dispositivos constitucionais utiliza termos cujos limites semânticos nem sempre são claros") (SILVA, 2010, p. 558) e a dificuldade "conceitual-formal", específica de competências concorrentes entre os diferentes entes políticos, que se relaciona à indefinição dos limites da norma geral e das normas específicas no âmbito da repartição de competências. No caso do Brasil, segundo o autor, a postura atualmente adotada pelo Supremo Tribunal



Federal (STF) frente aos problemas de coordenação não auxilia na resolução dos problemas, limitando-se em seus julgados à repetição de critérios apontados em textos jurídicos, sem aprofundar na definição de critérios para desempenho das competências concorrentes (SILVA, 2010).

Abrúcio e Franzese (2007) analisam em seu trabalho os impactos das relações intergovernamentais no Brasil, no contexto do federalismo e das políticas públicas. Para os autores, o federalismo depende da existência de instituições que estabeleçam freios e contrapesos para evitar a excessiva centralização ou fragmentação, bem como da existência de incentivos à cooperação intergovernamental. Como aspecto peculiar da Federação brasileira, os autores destacam a inclusão na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dos municípios como entes federados, juntamente com a União e os estados. Assim, na concepção dos autores, pode-se verificar em relação ao período pré CF/1988 um aumento da autonomia “política, administrativa e financeira dos municípios” (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 6), aumentando a complexidade do desenho federativo nacional. Os autores salientam a ocorrência de ações na década de 1990 com objetivo de “melhorar a coordenação federativa”, principalmente nas áreas de educação e saúde. Em que pese as diferenças de contextos entre essas diferentes áreas, os autores ressaltam que o processo de coordenação se deu

basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governos subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 9).

Abrúcio e Franzese (2007) assinalam ainda uma dificuldade maior dos estados em assimilar seu papel na provisão de políticas públicas de maneira articulada. Os autores consideram que

atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram a uma forma articulada de provisão de políticas públicas (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

Em uma revisão bibliográfica que levantou alguns desafios para a universalização dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil, Galvão Júnior (2009a) traz informações sobre comparação da evolução da cobertura entre os serviços públicos de saneamento básico e outras áreas de infraestrutura como a de energia e a de telecomunicações. Como causas para o atraso do saneamento básico em relação às outras áreas de políticas públicas o autor destaca

a dispersão na aplicação das políticas setoriais por diversos órgãos do governo federal, indefinição da titularidade, dependência de elevados investimentos e **falta de articulação intergovernamental** para execução de reformas setoriais (ZVEIBEL, 2003 apud GALVÃO JÚNIOR, 2009a, grifos dos autores).

Apesar da relevância dos resultados obtidos por Galvão Júnior (2009a), há que se considerar na interpretação dos dados as características singulares dos serviços públicos de saneamento básico, em relação a outros campos das políticas públicas. Nesse contexto, Seppala e Katko (2013) tratam em seu trabalho das características dos serviços de água e esgoto (SAE) em diferentes perspectivas, incluindo entre outras, sua natureza singular em relação a outros serviços públicos. Devido a características como seu caráter estritamente local e por se constituir uma necessidade básica insubstituível, Seppala e Katko (2013) consideram um erro a comparação dos SAE com outros, tais como energia. Outras particularidades como a intensividade em capital, os elevados custos fixos, o alto retorno econômico e social, e o fato de ser um monopólio natural, distinguem os SAE de outros serviços de infraestrutura.

Em estudo sobre o processo histórico de evolução da prestação e das normas de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos nos Estados Unidos, Uddameri e Singh (2013) trazem algumas situações relacionadas à gestão intergovernamental. Em seu trabalho destacam, entre outros, a importância de “acordos interestaduais” para permitir o compartilhamento de rios interestaduais (UDDAMERI; SINGH, 2013, p. 359) e o papel do governo federal na colaboração com órgãos locais e estaduais “no tocante à construção e à manutenção da infraestrutura relacionada com a água” (UDDAMERI; SINGH, 2013, p. 359).

Silva e Machado (2001) tratam da gestão pública dos serviços urbanos em rede, a partir de um estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. Em seu trabalho, os autores destacam, entre outros, que as normas sobre controle de uso do subsolo na região isoladamente são adequadas, porém quando analisadas em conjunto mostram sua ineficácia e seu papel apenas de “mero expediente burocrático” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 102). Citam a ocorrência de “conflitos e indefinições com relação às competências” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 103) que dificultam a implementação das políticas da área; mas que convivem, contraditoriamente, com a falta de vontade política para tornar mais claros os normativos da Administração Pública e com a descontinuidade administrativa que caracteriza o ambiente das políticas públicas (SILVA; MACHADO, 2001).

### **Problemas da Gestão Interorganizacional**

Compete às organizações públicas implementar as políticas públicas definidas pelo governo (BRYNER, 2010). E como apresentado anteriormente, as políticas públicas são caracterizadas, entre outros, pela atuação de diferentes esferas de governo e pela ação de diversos tipos de entidades públicas, privadas ou organizações da sociedade civil. Assim, faz-se mister destacar alguns aspectos intrínsecos à atuação conjunta de diferentes organizações, bem como à influência dessas entidades no desenvolvimento das políticas públicas.

Em um estudo sobre a influência das organizações públicas nas políticas públicas implementadas, Bryner (2010) apresenta uma série de aspectos nos quais se verifica a influência das organizações públicas nas políticas públicas implementadas. De acordo com o autor, o “êxito das políticas públicas está particularmente entrelaçado à capacidade administrativa” (BRYNER, 2010, p. 315) e a existência de leis muitas vezes imprecisas é um resultado do processo legislativo, caracterizado pela construção de “coalizões” e “acordos”. Bryner (2010) argumenta que a Administração Pública é política, e não independente como algumas teorias indicam, estando incluída em “uma rede de atores políticos” (BRYNER, 2010, p. 315). Sobre os normativos carregados de detalhes e abrangência, Bryner (2010, s.p.) ressalta que tais “leis ambiciosas” elevam as expectativas públicas, contudo, o governo falha constantemente em satisfazer tais expectativas. Como resultado, a descrença da população sobre a capacidade institucional do governo em realizar as políticas acaba enredando as organizações públicas, que arcam com o ônus da impossibilidade de transformar os normativos em realizações.

Knott e Hammond (2010) discorrem sobre diferentes tipos de problemas que estão presentes na relação interorganizacional, chamada pelos autores de patologias organizacionais. Entre tais problemas, que os autores chama de “patologias”, encontram-se, por exemplo, os ciclos de preferências, condição na qual um órgão não concorda com uma decisão final, mas continuamente retorna a opções rejeitadas anteriormente. Considera-se que a existência de conflitos intraorganizacionais e interorganizacionais é algo característico do processo de produção social (conflitivo por natureza). Dessa forma, o conceito de patologia organizacional não é considerado o mais adequado no âmbito deste trabalho. Todavia, entende-se que o ciclo de preferências destacado por Knott e Hammond (2010) pode ser um sinalizador de conflitos intraorganizacionais (entre departamentos, por exemplo) ou interorganizacionais (quando envolve diferentes agências que influenciam a mesma política pública. A exacerbação de conflitos intra e interinstitucionais é uma das consequências apontadas por Hirsch (2010) quando o modo de regulação da sociedade não se mostra mais adequado para regular o modo de reprodução.

Knott e Hammond (2010) destacam o impacto da estrutura organizacional no desenvolvimento das políticas públicas. Citando, entre outros, a influência de diferentes arranjos organizacionais sobre os processos de transferência de informação e tomada de decisão, os autores trazem a hipótese de que a estrutura dos órgãos pode influenciar o modo como são agregadas as preferências dos funcionários e, consequentemente, como são feitas as escolhas dos órgãos. Outro importante aspecto levantado pelos autores é a influência de outras instituições na autonomia dos órgãos. Nesse contexto, os autores apresentam duas dimensões que podem afetar o equilíbrio das políticas: existência de pontos de veto no sistema, representado por instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política (TSEBELIS, 1995 apud KNOTT; HAMMOND, 2000) e a “heterogeneidade de preferências” entre os pontos de veto, que corresponde ao nível em que os diferentes pontos de veto têm preferências divergentes entre si.

Segundo os autores, quanto maior a “heterogeneidade de preferências” entre os pontos de veto, maior a necessidade de “políticas de equilíbrio” para conter estes pontos de veto (KNOTT; HAMMOND, 2010, p. 199). Assim, quanto maior a quantidade de pontos de veto, e quanto maior a heterogeneidade de preferência

entre eles, maior a dificuldade em implementar uma política pública. Nessa abordagem, fazendo-se uma analogia ao processo de transferências de recursos públicos para implementar uma determinada ação, poderiam ser identificados como pontos de veto: a instituição repassadora de recursos, o órgão ambiental e os órgãos de controle. Pode-se considerar que a instituição financiadora tem como interesse maior a efetiva implantação do empreendimento. Por sua vez, para o órgão de controle a realização dos procedimentos em conformidade com os normativos assume caráter central. Para o órgão ambiental, o foco principal é a minimização dos impactos sobre o meio. Essas são preferências que, apesar de guardarem correlação com a efetividade da ação pública, são aparentemente heterogêneos quando analisados sobre a ótica de cada organização participante do processo. Como conciliar tais objetivos é o objeto de uma estratégia de coordenação adequada.

Em um trabalho que analisa desafios do planejamento em políticas públicas a partir de uma revisão bibliográfica, Oliveira (2006) identifica aqueles que seriam os principais problemas de planejamento nos países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil. O autor considera que a "importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos", o que justifica a necessidade de o planejamento ser visto como um processo, e não apenas como um produto (OLIVEIRA, 2006, p. 274). Apesar da importância da implementação nas políticas públicas, Oliveira (2006) destaca que a ênfase muitas vezes dada aos aspectos de formulação e controle acaba limitando a importância da fase de implementação. De acordo com o autor, a importância conferida à "burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas tende a colocar sombra na parte mais importante: o processo de decisão, que é uma construção política e social" (OLIVEIRA, 2006, p. 274). Segundo Oliveira (2006), os principais problemas de planejamento nos países em desenvolvimento são a falta de articulação entre agências responsáveis pelo andamento de políticas públicas e a ocorrência de conflitos entre "órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo" (OLIVEIRA, 2006, p. 281). De acordo com o autor, "muitos países em desenvolvimento avançaram com respeito à capacitação técnica das organizações de Estado, mas ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas". Complementa ainda afirmando que não faltam recursos humanos e equipamentos, e grande parte das organizações estatais são capacitadas, mas **"o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e o setor privado"** (OLIVEIRA, 2006, p. 281, grifos do autor).

### Síntese dos Problemas da Gestão Intergovernamental e interorganizacional de Políticas Públicas

Considerando as discussões anteriores, apresenta-se no Quadro 1 uma síntese dos principais problemas de gestão intergovernamental e interorganizacional de políticas públicas, com ênfase na área de saneamento básico.

**Quadro 1 – Principais problemas de gestão intergovernamental e interorganizacional de políticas públicas**

CATEGORIA DE GESTÃO	PROBLEMAS LEVANTADOS	REFERÊNCIA
Intergovernamental	Conflitos e indefinição de competências	Silva e Machado (2001); Silva (2010)
	Pouca adaptação dos governos estaduais à necessidade de articulação	Abrúcio e Franzese (2007)
	Falta de articulação intergovernamental	Zveibel (2003) apud Galvão Júnior (2009a)
Interorganizacional	Detalhamento exagerado de normativos	Bryner (2010)
	Ciclos de preferências	Knott e Hammond (2010)
	Pontos de veto	Knott e Hammond (2010)
	Falta de articulação entre agências	Oliveira (2006)

Fonte: Abrúcio e Franzese (2007), Bryner (2010), Knott e Hammond (2010), Oliveira (2006), Silva (2010), Silva e Machado (2001), Zveibel (2003) apud Galvão Júnior (2009a).



## CONCLUSÃO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades das diferentes esferas de governo. A bibliografia estudada indica a existência de problemas de variadas ordens no desenvolvimento de ações envolvendo diferentes esferas de governo e entre diferentes organizações. Entre os problemas da gestão intergovernamental e interorganizacional de políticas podem ser citados, entre outros, a existência de conflitos e indefinição de competências intergovernamentais (constitucionais), a falta de articulação entre as diferentes esferas de governo, a pouca adaptação dos governos estaduais à necessidade de articulação intergovernamental, o detalhamento exagerado de alguns normativos reguladores, a ocorrência de conflitos intraorganizacionais (como os ciclos de preferências), a existência de pontos de veto e a falta de articulação e conflitos entre os órgãos envolvidos.

A identificação dos principais problemas relatados pela bibliografia revisada permite que seja realizada uma pesquisa focalizada em processos específicos da área de saneamento básico. Dessa forma, podem ser estudados os mecanismos de combate aos problemas típicos da gestão intergovernamental e interorganizacional que afetam as políticas da área de saneamento básico no Brasil, que como foi mostrado giram principalmente em torno da ocorrência de conflitos, seja intraorganizacionais, interorganizacionais ou entre diferentes esferas de governo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.F.I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.
2. ARRETICHE, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** [online]. 18(2):17-26. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci_abstract)>. Acesso em: 18 nov. 2014.
3. BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
4. BRYNER, G.C. Organizações públicas e políticas públicas. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 14, p. 315-333.
5. BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
6. FLEURY, S. **A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas**. Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. p. 11-57.
7. GALVÃO JÚNIOR, A.C. Desafios para universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, Washington, v.25, n.6, p. 548-556, 2009. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v25n6/v25n6a12.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
8. HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado - Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Raven, 2010.
9. KNOTT, J.H.; HAMMOND, T.H. Teoria formal e Administração Pública. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 8, p. 187-205.
10. MULAS, A.S. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 3, p. 98-115.
11. OFFE, C. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In.: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
12. OLIVEIRA, J.A.P. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n.1, p.273-88, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06>>. Acesso em: 20 mai. 2014.
13. PAIM, J.S. Universalidade, integralidade e equidade. In: Rezende, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 20-58. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA\\_vol\\_7.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2014.
14. PEIXOTO, J.B. Aspectos econômicos. In: REZENDE, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 167-219.

15. SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
16. SEPPALA, O.T.; KATKO, T.S. Gestão e organização dos serviços de saneamento. Abordagens europeias. In: HELLER, Léo; CASTROS, Esteban. **Política Pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 5, p.135-155.
17. SILVA, J.A. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 25, p.549-570.
18. SILVA, R. T.; MACHADO, L. Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo - novos desafios à gestão urbana. **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.1, p. 102-111, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8594.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.
19. SOUZA, C. Estado e política de saneamento no Brasil. In: REZENDE, Sonaly Cristina (org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 614-641.
20. UDDAMERI, V.; SINGH, V.P. A experiência dos Estados Unidos em saneamento: Interação entre políticas públicas e gestão. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 16, p. 353-370.
21. ZVEIBIL, V.Z. **Reforma do Estado e a gestão do saneamento**: uma trajetória incompleta. 2003. 237f. Tese (Doutorado em Ciências) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.