

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

EDILSON CORREIA ALVES LIMA

**IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA
E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E NO PIAUÍ
APÓS A LEI Nº 11.445/2007**

Teresina

2018

EDILSON CORREIA ALVES LIMA

**IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA
E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E NO PIAUÍ
APÓS A LEI Nº 11.445/2007**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Antônia Jesuíta de Lima

Teresina

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

L732i Lima, Edilson Correia Alves.

Ideias e políticas públicas: a nova governança pública e a política de saneamento básico no Brasil e no Piauí após a Lei N° 11.445/2007/ Edilson Correia Alves Lima. – 2018. 217 f.

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, 2018.

Orientação: Prof.^a Dr^a Antônia Jesuíta de Lima.

1. Ideias. 2. Governança Pública. 3. Saneamento Básico. I. Título.

CDD 628.3

EDILSON CORREIA ALVES LIMA

**IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA
E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E NO PIAUÍ
APÓS A LEI Nº 11.445/2007**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em 23/02/2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a Antônia Jesuíta de Lima
Universidade Federal do Piauí (Presidente)

Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof^a. Dr^a. Irlane Gonçalves de Abreu
Universidade Federal do Piauí (UESPI)

Prof. Dr. Hironobu Sano
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

A minha esposa e filhos, pelo apoio incondicional e incentivo; a minha orientadora, por guiar-me nesta jornada; e aos colegas de trabalhos, pela compreensão.

AGRADECIMENTOS

Embora as ideias tenham revelado todo seu potencial explicativo neste admirável campo que constitui a formulação e a implementação de políticas públicas, as palavras, instrumento mediante o qual ela se faz ação, são insuficientes, neste momento, para expressar toda minha gratidão para com as pessoas que estiveram ao meu lado nesta jornada e para com as instituições que propiciaram as condições para realizá-la. Com esse reconhecimento, agradeço a Deus pela vida, o discernimento e a disposição usufruídos nesse caminho. Agradeço, imensamente, a minha esposa Wilna Lima, e aos nossos filhos Marvin e Mirela Lima, por todo apoio e incentivo, sem os quais teria sucumbido, e pela compreensão nas horas furtadas ao convívio, perda irreparável. Agradeço a minha orientadora, Prof^a Dr^a Antônia Jesuíta de Lima, pela acolhida, a condução consciente e inspiração na produção intelectual e científica.

Aos professores do Programa, em especial à professora Maria D'Alva Macedo Ferreira, orientadora do mestrado e que abriu o universo de possibilidades dos estudos de políticas públicas.

Aos professores doutores Nelson Juliano e Vitor Sandes pelas valiosas orientações na condução da pesquisa nas qualificações e como integrantes da Banca Examinadora, assim como aos professores-doutores Irlane de Abreu (UESPI) e Hironobu Sano (UFRN), que também integraram a Banca, e pelas sábias avaliações.

Aos colegas de cursos, companheiros de jornada e conselheiros de primeira ordem. Aos colegas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, pelo apoio, compreensão e disposição para ouvir-me nas incansáveis explicações de meu trabalho.

Aos profissionais da Coordenação do Programa, em especial, a Layane, sempre solícita nas horas difíceis e pelo exemplo de dedicação ao trabalho.

Ao Estado, por intermédio da Universidade Federal do PiauÍ e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, excelências acadêmica e burocrática que tanto têm honrado o significado “serviço público”.

A todos, meus mais sinceros agradecimentos!

LIMA, Edilson Correia Alves. **IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E NO PIAUÍ APÓS A LEI Nº 11.445/2007**. 2018. 188f. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí

RESUMO

Este trabalho apresenta a análise da Política de Saneamento Básico instituída pela Lei nº 11.445/2007, expressa na forma de arranjos institucionais integrados por quatro instrumentos políticos principais: Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (DNSB), Política Federal de Saneamento Básico (PFSB), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – componente Saneamento – PAC Saneamento, e Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Mostra que a Política imprimiu mudança institucional significativa manifesta em três eixos principais: municipalização, participação social no *policy process* e retomada do financiamento público, visando a eliminar ou reduzir o histórico quadro de precariedade manifesto em baixos índices de cobertura de atendimento, assimetrias regionais e locais na prestação dos serviços e frágil desempenho na execução. Decorridos dez anos de sua instituição e implementação, e persistindo o quadro dramático do setor, agravado por sucessivas prorrogações no cumprimento de metas de universalização, este trabalho levanta questões quanto aos fatores determinantes da Política, aos êxitos alcançados em nível subnacional com relação ao escopo e à extensão das mudanças propostas e quanto ao desempenho efetivo. Sob uma perspectiva analítica pós-positivista, demonstra a influência da Nova Governança Pública (NGP) em seu desenho institucional, enquanto ideias (paradigma, valores, crenças institucionalizadas) determinantes dos *outcomes* políticos, evidenciada no uso de instrumentos que lhes são pertinentes: redes de políticas e participação social expressos em três categorias fundamentais: no papel do Estado, na relação Estado-sociedade e na coordenação e controle. Salienta, em razão do papel protagonista do Estado, a prevalência da corrente teórica designada como metagovernança, de fundamento epistemológico realista crítico. Mostra, ainda, relativamente ao escopo e à extensão da Política, mudança significativa na estrutura da rede de prestação de serviços em nível subnacional (no estado do Piauí), tornada plural (com mais atores institucionais e sociais) e menos densa. Evidencia, não obstante, que o desempenho nacional, regional e local foi pouco significativo quando comparado aos de iniciativas implementadas nos anos 1990, o que reflete a fragilidade dos arranjos e do processo de implementação.

Palavras-chave: Ideias; Governança Pública; Saneamento Básico.

LIMA, Edilson Correia Alves. **IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E NO PIAUÍ APÓS A LEI Nº 11.445/2007**. 2018. 217f. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí

ABSTRACT

This work presents the analysis of the Basic Sanitation Policy instituted by Law 11,445 / 2007, expressed in the form of institutional arrangements composed of four main policy instruments: National Guidelines for Basic Sanitation (DNSB), Federal Basic Sanitation Policy (PFSB), Growth Acceleration (Sanitation component) - Sanitation Program - CAP and National Sanitation Basic Plan (PLANSAB). It shows that the policy has shown significant institutional change manifested in three main axes: municipalization, social participation in *policy process* and resumption of public financing, aiming at eliminating or reducing the historical precariousness evident in low coverage rates, regional as well as local asymmetries in service delivery and execution performance. Ten years after its institution and implementation, and a dramatic picture persisting in the sector, aggravated by successive extensions in the achievement of universalization goals, this paper raises questions about the determinants of the Policy, the successes achieved at the subnational level with regard to the scope and the actual performance. Under a post-positivist analytical perspective, shows the influence of New Public Governance (NGP) in its institutional design, while ideas (paradigm, values, institutionalized beliefs) determinants of s political *outcomes*, as evidenced in the use of instruments that they are relevant: networks policies and social participation, expressed in three fundamental categories: the role of the State, the State-society relationship and coordination and control. It emphasizes, due to the protagonist role of the State, the prevalence of the theoretical current designated as metagovernance, with a critical epistemological foundation. It also shows a significant change in the structure of the service delivery network at the subnational level (in the state of Piauí), made plural (with more institutional and social actors) and less dense. It does, however, show that national, regional and local performance was insignificant when compared to initiatives implemented in the 1990s, reflecting the fragility of the arrangements and the implementation process.

Keywords: Ideas; Public Governance; Basic sanitation.

LIMA, Edilson Correia Alves. **IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E NO PIAUÍ APÓS A LEI Nº 11.445/2007**. 2018. 217f. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí

RESUMÉ

Ce travail présente l'analyse de la politique d'assainissement de base instituée par la loi 11.455/2007, exprimée sous la forme d'arrangements institutionnels composés de quatre principaux instruments politiques: Directives nationales pour l'assainissement de base (DNSB), Politique Fédérale d'assainissement de Base (PFSB), Programme d'accélération de la Croissance (PAC) le composant d'assainissement, d'assainissement et le Plan Nationale d'assainissement (Plansab). La Politique a exprimé un changement institutionnel significatif exprimé en trois axes principaux: encourager la municipalisation, anticiper l'utilisation des instruments de participation sociale et la reprise du financement public visant à éliminer ou réduire le cadre historique de la précarité manifesté par les faibles taux de couverture, des asymétries régionales et locales en matière de prestation de services et de performance d'exécution. Dix ans après son institution et sa mise en œuvre, une image dramatique persiste dans le secteur, aggravée par des extensions successives dans la réalisation des objectifs d'universalisation. Ce document soulève des questions sur les déterminants de la politique, les réalisations au niveau infranational concernant la portée et l'étendue des changements proposés, et le rendement réel atteint. Dans une perspective analytique post-positiviste, il démontre l'influence de la Nouvelle Gouvernance Publique (MNP) en tant qu'idées déterminantes des résultats politiques (paradigme, croyances, valeurs, normes) mises en évidence dans l'utilisation des instruments qui leur sont pertinents dans le processus politique: politiques et stratégies de participation sociale dans trois catégories fondamentales: le rôle de l'État, les relations État-société et la coordination et le contrôle. Il souligne, en raison du rôle prépondérant de l'Etat, la prédominance du courant théorique appelé métagouvernance, de fondement épistémologique critique. Il montre également le changement important dans la structure du réseau de prestation de services au niveau infranational (dans l'État du Piauí), rendu pluriel (avec plus d'acteurs institutionnels et sociaux) et moins dense. Il montre cependant peu de performances nationales, régionales et locales significatives par rapport aux initiatives mises en œuvre dans les années 1990, reflétant la fragilité des dispositifs et le processus de mise en œuvre.

Mots-clés: Idées; Gouvernance; Assainissement de base.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Desenvolvimento teórico entre nível micro e macro e entre conflito e integração	74
Figura 2 -	Subsistema político-administrativo	88
Figura 3 -	Articulação entre as DNSB/PFSB e o PAC	107
Figura 4 -	Correlação entre a população brasileira por UF em 2006 e os investimentos do PAC	123
Figura 5 -	Rede de intermediação de apoio técnico planejados em 2007	133
Figura 6 -	Municípios prestadores de serviços de abastecimento de água no Piauí - 2002	141
Figura 7 -	Municípios prestadores de serviços de abastecimento de água no Piauí - 2006	141
Figura 8 -	Municípios prestadores de serviços de abastecimento de água no Piauí - 2015	142
Figura 9 -	Municípios prestadores dos serviços de água e esgoto no Piauí - 2002	143
Figura 10 -	Municípios prestadores dos serviços de água e esgoto no Piauí - 2006	143
Figura 11 -	Municípios prestadores dos serviços de água e esgoto no Piauí - 2015	144
Figura 12 -	Rede de apoio técnico	147
Figura 13 -	Cobertura de coleta de esgoto por UF - 2002	154
Figura 14 -	Cobertura de coleta de esgoto por UF - 2006	155
Figura 15 -	Cobertura de coleta de esgoto por UF - 2015	156

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Indicadores de cobertura de saneamento básico em 1999	62
Tabela 2 -	Indicadores de cobertura de saneamento básico no Brasil, no Nordeste e no Piauí em 1999	63
Tabela 3 -	Número de prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Piauí – Snis (1995 a 2015)	139
Tabela 4 -	Indicadores nacionais de cobertura de saneamento básico no país e nas regiões brasileiras em 2002	150
Tabela 5 -	Variação percentual entre os indicadores de 1999 e 2002	151
Tabela 6 -	Indicadores de cobertura de saneamento básico no Piauí em 2002, comparados aos do Brasil e da Região Nordeste	151
Tabela 7 -	Indicadores de cobertura de saneamento básico no país e nas regiões brasileiras em 2006	152
Tabela 8 -	Variação percentual dos indicadores de cobertura entre 1999 e 2006 ...	152
Tabela 9 -	Indicadores de cobertura de saneamento básico no Piauí em 2006, comparados aos do Brasil e da Região Nordeste	153
Tabela 10 -	Variação percentual dos índices de cobertura dos dados de 1999 e 2006 no Brasil, na Região Nordeste e no Piauí	153
Tabela 11 -	Índice de atendimento da população com serviços de esgoto nos estados do Nordeste - 2007	154
Tabela 12 -	Indicadores de cobertura de saneamento básico no Piauí em 2015, comparados aos do Brasil e da Região Nordeste	157
Tabela 13 -	Variação percentual dos índices de cobertura entre 2006 e 2015: Brasil, Nordeste e Piauí	158
Tabela 14 -	Cobertura de serviços de saneamento no Brasil - 1990 a 2000	159
Tabela 15 -	Atendimento total de água – comparação de desempenho (2000 a 2007; 2008 a 2015)	161
Tabela 16 -	Coleta de esgoto: comparação do desempenho (2000 a 2007; 2008 a 2015)	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Tipos de ideias e seus efeitos na <i>policy-making</i>	44
Quadro 2 -	Ideias como determinantes das políticas de saneamento básico no Brasil	52
Quadro 3 -	Resumo dos arranjos institucionais de saneamento básico e controle da poluição (resíduos)	56
Quadro 4 -	Matriz político-ideacional dos governos brasileiros a partir do ano de 1964	67
Quadro 5 -	Matriz teórica dos paradigmas de gestão pública	72
Quadro 6 -	Base analítica dos fatores determinantes da Política de Saneamento Básico no Brasil	91
Quadro 7 -	Tipos de dados e análises	93
Quadro 8 -	Infraestrutura de investimentos do PAC 1 e PAC 2	105
Quadro 9 -	Avaliação da direção (<i>steering</i>)	114
Quadro 10 -	Avaliação da participação (<i>democracy</i>)	116
Quadro 11 -	Avaliação da eficácia (<i>effectiveness</i>)	120
Quadro 12 -	Avaliação da provisão de recursos (<i>resourcing</i>)	123
Quadro 13 -	Avaliação da legitimidade (<i>legitimacy</i>)	124
Quadro 14 -	Avaliação da prestação de contas (<i>accountability</i>)	125
Quadro 15 -	Avaliação da consolidação dos arranjos institucionais (nacional)	125
Quadro 16 -	Avaliação direção/condução da Política - Piauí	129
Quadro 17 -	Avaliação da participação de atores sociais - Piauí (<i>democracy</i>)	129
Quadro 18 -	Avaliação sintética da categoria eficácia - Piauí (<i>effectiveness</i>)	130
Quadro 19 -	Empreendimentos e valores planejados para o Piauí por componente de saneamento básico	132
Quadro 20 -	Empreendimentos e valores planejados no Piauí por ente proponente	132
Quadro 21 -	Avaliação da função provisão de recursos - Piauí (<i>resourcing</i>)	134
Quadro 22 -	Avaliação da categoria legitimidade - Piauí (<i>legitimacy</i>)	135
Quadro 23 -	Avaliação da categoria prestação de contas - Piauí (<i>accountability</i>)	136
Quadro 24 -	Consolidação das avaliações das categorias e subcategorias utilizadas (regional)	137
Quadro 25 -	Quadro comparativo das avaliações das categorias nacional e subnacional	137
Quadro 26 -	Paradigmas norteadores da Política de Saneamento Básico no Brasil - 1960 a 2015	167

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos nominais federais investidos em saneamento básico no país (2000 - 2015 milhões)	121
Gráfico 2 - Despesas com saneamento básico com relação ao PIB (2000-2015)	122
Gráfico 3 - Metas de investimentos do PAC em infraestrutura social e urbana no Piauí – 2007 a 2010 (R\$ mi)	131
Gráfico 4 - Eventos realizados pela SUEST entre 2010 e 2014	147
Gráfico 5 - Evolução do Índice de Atendimento Total de Água (1999-2015)	160
Gráfico 6 - Evolução do índice de atendimento urbano com água (1999-2015)	161
Gráfico 7 - Evolução do índice de coleta de esgoto (1999-2015)	162
Gráfico 8 - Evolução do índice de atendimento urbano de esgoto (mun. atendidos com esgoto) (1999-2015)	163
Gráfico 9 - Evolução do índice de tratamento de esgoto (1999-2015)	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Administração Pública
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CODEVASF	Companhia do Vale do São Francisco e do Parnaíba
DOU	Diário Oficial da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MI	Ministério da Integração Nacional
MCidades	Ministério das Cidades
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Governança Pública
NICT	Núcleos Intersetoriais de Cooperação Técnica
NWG	<i>Network Governance School</i>
OMC	Organização Mundial de Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNA	<i>Policy Network Analysis</i>
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: explorando alternativas de determinantes de <i>outcomes</i> políticos	28
2.1	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETROR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	28
2.1.1	Lacunas explicativas: estruturas, instituições e ação política	29
2.1.2	Incongruências empíricas: governos e política de saneamento básico	34
2.2	IDEIAS COMO FATORES DETERMINANTES DE POLÍTICA PÚBLICAS	38
2.2.1	Modelos teóricos explicativos	39
2.2.2	A força explicativa das ideias e do conhecimento na formulação de políticas públicas	42
2.2.2.	Ideias como paradigmas	43
1		
2.2.2.	Ideias como estrutura cognitiva/normativa em primeiro e segundo planos	44
2		
2.2.2.	Ideias como constructo e discurso	46
3		
2.2.2.	Ideias como crenças programáticas	48
4		
2.2.2.	Ideias como crenças: visões de mundo, fundamentos e causas	49
5		
2.2.3	Os paradigmas de gestão como ideias determinantes de mudança institucional	50
3	PARADIGMAS DE GESTÃO COMO IDEIAS DETERMINANTES DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: precedentes históricos	53
3.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA (AP)	53
3.1.1	A Política Nacional de Saneamento (PNS)	55
3.2	A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NAP)	58

3.2.1	O Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)	60
4	O PARADIGMA DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA (NGP)	6
		8
4.1	DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E FUNDAMENTOS	69
4.2	A ESCOLA DA GOVERNANÇA EM REDES (<i>NETWORK GOVERNANCE SCHOOL</i>)	7
4.3	A ESCOLA DA ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICA (<i>POLICY-NETWORK ANALYSIS</i>)	82
4.3.1	Redes de Políticas Públicas	85
	
4.3.2	A análise de redes sociais	91
	
4.3.2.	Fundamentos: os diversos tipos de dados e seus métodos de análise.....	92
1		
4.3.2.	Desenvolvimento histórico da análise de redes.....	94
2		
5	A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO	99
5.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS (NACIONAL)	100
5.1.1	Instrumentos políticos	100
5.1.1.	Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (DNSB)	101
1		
5.1.1.	Política Federal de Saneamento Básico (PFSB)	104
2		
5.1.1.	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Saneamento	104
3		
5.1.1.	Plano de Saneamento Básico (PLANSAB)	107
4		
5.1.2	Atores institucionais e sociais envolvidos	109
5.1.3	Competências organizacionais	110
5.2	ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS (NACIONAL)	111
5.2.1	Formulação da política	112

5.2.1.	Papel do Estado (autoridade)	112
1		
5.2.1.	Relação Estado/Sociedade (democracia)	114
2		
5.2.1.	Coordenação e Controle (eficácia)	116
3		
5.2.2	Implementação da política	120
5.2.2.	Papel do Estado (provisão de recursos)	120
1		
5.2.2.	Relação Estado/Sociedade (legitimidade)	123
2		
5.2.2.	Coordenação e Controle (prestação de contas)	124
3		
6	A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO PIAUÍ: eficácia e	
	consequências observáveis	126
6.1	ARRANJOS INSTITUCIONAIS (SUBNACIONAL)	127
6.1.1	Formulação da política	127
6.1.1.	Papel do Estado (autonomia)	127
1		
6.1.1.	Relação Estado/Sociedade (democracia)	129
2		
6.1.1.	Coordenação e Controle (eficácia)	130
3		
6.1.2	Implementação da política	130
6.1.2.	Papel do Estado (provisão de recursos)	130
1		
6.1.2.	Relação Estado/Sociedade (legitimidade)	134
2		
6.1.2.	Coordenação e Controle (prestação de contas)	135
3		
6.2	MUNICIPALIZAÇÃO DA REDE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE	
	SANEAMENTO BÁSICO NO PIAUÍ	138
6.2.1	Estrutura da rede de prestação de serviços em 2006	138

6.2.2	Estrutura da rede de prestação de serviços em 2015	140
6.3	PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS NA ESTRUTURA DA REDE DE SANEAMENTO BÁSICO	145
7	RESULTADOS E DESEMPENHOS NO BRASIL, NO NORDESTE E NO PIAUÍ	148
7.1	O TRÁGICO QUADRO DO SANEAMENTO NO BRASIL, NO NORDESTE E NO PIAUÍ	149
7.1.1	Déficit de cobertura	149
7.1.2	Assimetrias regional e local na prestação de serviços	153
7.2	RESULTADOS COMPARADOS DO BRASIL, DO NORDESTE E DO PIAUÍ	156
7.2.1	Resultados gerais de cobertura em 2015	157
7.3	DESEMPENHO COMPARADO DO BRASIL, DO NORDESTE E DO PIAUÍ	159
8	CONCLUSÃO	165
	REFERÊNCIAS	170
	APÊNDICES	182
	.	
	APÊNDICE A – Percurso Metodológico	183
	APÊNDICE B – Emendas Constitucionais aprovadas entre 2003 e 2016	188
	ANEXO	192

1 INTRODUÇÃO

Os anos 2000 expuseram um quadro trágico no saneamento básico no Brasil, expresso, em sua face mais visível, em problemas relacionados: a) ao histórico *déficit* de cobertura dos serviços, notadamente em esgotamento sanitário, decorrente do exaurimento de políticas implementadas entre os anos 1970 a 1990; b) às assimetrias regionais e locais na prestação de serviços, provocadas em razão de prioridades das políticas executadas nesse período; e c) ao baixo desempenho das iniciativas executadas a partir dos anos 1990. Esse quadro persistente tem demandado do Estado esforços político, financeiro, técnico, administrativo e gerencial consideráveis, materializados em políticas, programas e planos nacionais de grande complexidade institucional, escopo e resultados variados, desde o final dos anos de 1960.

A última dessas iniciativas, a terceira em escopo institucional, instituída pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007a), veio na forma de reconfiguração do setor mediante a articulação de quatro instrumentos políticos: a) as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – DNSB (BRASIL, 2007a); b) a Política Federal de Saneamento Básico – PFSB (BRASIL, 2007a); e c) o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, retomando os investimentos públicos nacionais nesse e em outros setores de intervenção governamental (BRASIL, 2007b); e d) o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB¹ (BRASIL, 2013).

Nesses arranjos institucionais, três pressupostos fundamentais se destacaram e conferiram especificidade à Política. Primeiro, a reabilitação dos municípios, alçando-os à condição de atores institucionais protagonistas, mediante a criação do arcabouço legal e da possibilidade político-administrativa de construção de uma ampla rede de planejadores, de agências reguladoras/fiscalizadoras e de operadores de serviços de saneamento básico com até 5.570 unidades no país, conquanto seja esse o número de municípios brasileiros passíveis de assumirem ou implementarem o modelo (CUNHA, 2011). Segundo, a abertura de canais de participação social no *policy process*, tanto na elaboração de planos, como foi o caso do PLANSAB, quanto na implementação, mediante o estabelecimento da previsão de participação de atores sociais de prestação dos serviços (empresas) e do controle social da gestão da Política (usuários, associações, movimentos sociais). Terceiro, a retomada do financiamento público no

¹ A designação PLANSAB foi definida como marca institucional do Plano pela Portaria Interministerial nº 571/2013, substituindo a originalmente prevista na Lei nº 11.445/2007 e no Decreto nº 7.217/2010: PNSB.

setor, conferindo novo papel ao Estado na realização de investimentos e, supostamente, indicando uma inflexão no projeto neoliberal de substituição do mercado como mecanismo de coordenação e alocação de recursos.

Decorridos, no entanto, dez anos de sua instituição, a Política vem sendo objeto de crítica de amplos setores da sociedade em razão de um quadro preocupante no que concerne ao seu desempenho. Indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis)², ano base 2015, têm revelado, *mutatis mutandis*, a persistência dos mesmos problemas manifestos em políticas anteriores ou, de forma mais específica, semelhantes àqueles observados nos anos 2000: déficit de cobertura, assimetrias regionais e locais na prestação de serviços e desempenho frágil em alguns componentes. Em 2016, ainda, o desempenho contestável do setor resultou em projeção de prazos de cobertura de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário estendidos para os anos de 2043 e 2054, respectivamente (CNI, 2016). Uma certa opacidade quanto à engenharia institucional, demandante da incorporação e coordenação de múltiplos atores (órgãos e entidades das três esferas de governo e da sociedade) e da conciliação de vários instrumentos, também tem suscitado a realização de análises mais consistentes. Em nível subnacional, ainda se desconhecem as consequências advindas desses arranjos institucionais no setor.

Este quadro, portanto, de relativa ineficiência quanto aos resultados, de opacidade quanto à ação concreta nos níveis nacional e subnacional, assim como de desconhecimento quanto às consequências advindas em nível local, fez emergir dúvidas relevantes quanto aos seus *outcomes*³ e ao processo de implementação, notadamente em face das mudanças que a Política expressa. Três questões fundamentais, nesse sentido, relacionadas ao seu *policy process*, tornaram-se prementes. A primeira, concernente aos fatores determinantes da inversão da lógica até então prevalente, centrada em companhias estaduais de abastecimento de água e esgotamento sanitário e/ou no mercado (privatização/concessões), por uma de reabilitação dos municípios, considerados, até os anos 1980, sem capacidade técnica e financeira para arcar com a escala dos investimentos requeridos no setor (MONTEIRO, 1993).

A segunda, relacionada ao escopo e à extensão das mudanças, suas consequências em nível subnacional em termos de sucesso no processo de municipalização e de incorporação

² O Snis foi criado em 1995, no âmbito do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). 2015 foi o último exercício para o qual se encontram dados disponíveis.

³ *Outcomes* são referidos na literatura ora como a política (*policy*), resultado do processo decisório, ora como resultados, consequências e impactos de médio e longo prazos do processo de implementação (SOUZA, 2014). O significado predominante aqui diz respeito à *policy*. Nos demais casos, emprega-se a taxonomia apresentada por Draibe (2001): resultados, quanto se referem às entregas da política; e impacto, quanto às mudanças ocorridas.

da participação social no setor, expressos na engenharia institucional encarregada de efetivar e imprimir concretude à Política, num setor reconhecidamente complexo e exigente de grandes investimentos (ARRETCHE, 2000), e a partir da opção pela municipalização e da abertura de canais de participação, da adoção de novos mecanismos de coordenação e controle de múltiplos atores institucionais: federais, estaduais e municipais, e sociais: empresas e usuários; processos; e mecanismos, fatores esses teoricamente considerados gargalos no processo de implementação (PRESSMAN; WILDAWSKY, 1984).

A terceira, finalmente, relativa à influência do desenho da Política no que concerne aos resultados e ao desempenho reais observados nos níveis nacional e subnacional de prestação dos serviços em face de seus arranjos institucionais. Tem-se, assim, de um lado, um claro quadro de mudança institucional caracterizado por novos arranjos institucionais ainda com pouca visibilidade quanto aos fatores determinantes e à sua lógica concreta de ação e, de outro, consequências, resultados e desempenho, cujos detalhes são pouco conhecidos, ambos demandantes de compreensão e explicação.

Processos que redundaram em mudanças institucionais mediante transferência e descentralização da execução de políticas públicas para unidades subnacionais, assim como aqueles centrados na coordenação vertical de entes federativos e no emprego de uma lógica territorial de planejamento e implementação têm recebido grande atenção da comunidade científica. Esses estudos têm coberto grande escopo de variáveis explicativas que se estendem desde as de ordens estrutural, institucional e política (ARRETCHE, 2000; LOTTA; FAVARETO, 2016) até as de cunho relacional (MARQUES, 2000). Do ponto de vista teórico, múltiplos modelos ainda sugerem a existência dos mais diversos fatores determinantes dos *outcomes* políticos: as preferências dos indivíduos, o poder (classes, grupos de interesse, elites) e as instituições, cada um vinculado a referenciais analíticos próprios: individualismo metodológico, elites, pluralismo, neoinstitucionalismo (HOWLETT; RAMESH; PERSH, 2013).

Do ponto de vista empírico, mudanças na matriz ideológica do governo, como a ocorrida em 2003, com a posse do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006; 2007 a 2010), também têm suscitado expectativas estimulantes quanto à reorientação dos processos de formulação e implementação de políticas, sugerindo a impressão de cores ideológicas nos *outcomes* políticos. Ambas as perspectivas, teóricas e empíricas, externam, não obstante, lacunas importantes na explicação das mudanças institucionais, face seja da insuficiência de suas categorias analíticas na explicação da Política, quando tomadas isoladamente (ARRETCHE, 2000), seja de incongruências entre os fundamentos ideológicos dos governos e

arranjos institucionais desenhados e implementados, o que remete à discussão para a busca de novas matrizes explicativas.

Essas lacunas e incongruências abrem, dessa forma, a possibilidade de exploração de novas perspectivas de explicação, o que nos instiga a procurar, fora do *mainstream* de abordagens citadas, outros caminhos explicativos. Nesse contexto, nota-se que pouco se tem questionado a influência das ideias e do conhecimento na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. Regra geral, as avaliações e análises não os enfatizam como variáveis determinantes, conferindo aos mesmos uma influência secundária, como denunciam Fouilleux (2011) e Faria (2003). Esses fatores, não obstante, podem ser relativamente independentes daqueles de ordens ideológicas, individuais, relacionais ou institucionais, na medida em que o desenho de uma política se afaste de categorias que lhes sejam caras, como preferências individuais, elites, classes, grupos de interesses, legado, normas, regras, ou que, de outro modo, seus elementos constitutivos centrais (os instrumentos políticos e os mecanismos de coordenação e controle) reflitam ou sejam relacionados a pressupostos ideacionais, paradigmas acerca da ação do Estado e programas socialmente aceitos (KISBY, 2007).

Colocando as ideias como referência na análise, observa-se que os arranjos instituídos no setor de saneamento básico no Brasil sugerem, desde o final dos anos 1960, uma relação plausível entre paradigmas de gestão: Administração Pública Burocrática (AP) e Nova Administração Pública (NAP) e tipo de respostas políticas construídas nos anos 1960/1970 e 1990, mais do que entre essas e as matrizes ideológicas dos governos de então (LIMA, 2015). Empregando a perspectiva analítica na análise da reconfiguração do setor concretizada em 2007, a mesma ordem de fatores parece estar presente nas mudanças ocorridas já a partir de 2003. Observa-se que além da instauração de um novo governo, com a eleição e a posse do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, ideológica e politicamente anunciado como de caráter progressista e expressão de uma inflexão no projeto neoliberal até então em curso, a instituição de novos arranjos institucionais no setor de saneamento foi antecedida pela emergência de um novo paradigma acerca da gestão pública: a Nova Governança Pública – NGP (OSBORNE, 2013), patrocinador de um novo referencial acerca do papel do Estado, da relação Estado-sociedade e de coordenação e controle.

Esses dois processos, portanto, ampliam a base de opções explicativas dos fatores determinantes do desenho e do desempenho da Política. Examinar quanto a mesma revela de pressupostos desse novo paradigma ou, de outro modo, das demais bases explicativas, e quanto esses arranjos foram capazes de concretizar seu escopo e de alterar o quadro de precariedade ou de produzir nova situação em nível subnacional no setor de saneamento constituem objetivos

centrais a serem perseguidos na pesquisa. Esse intento pode ser alcançado mediante a verificação do grau de reprodução dos instrumentos e mecanismos que traduzem o paradigma de gestão nos arranjos institucionais da Política, corroborando a prevalência das ideias alternativamente aos fatores relacionados à ideologia progressista anunciada nos programas do Partido dos Trabalhadores, ou mesmo às relacionadas às demais variáveis explicativas citadas.

Ao adotar as ideias como fatores determinantes de políticas públicas, empregando-as como variáveis independentes, deslocando-se das matrizes explicativas vinculadas exclusivamente aos fatores institucionais de ordem histórica ou racional ou, ainda, estruturais, relacionados às capacidades dos atores responsáveis, a pesquisa contempla uma perspectiva teórico-metodológica negligenciada na *policy analysis* no Brasil (FARIA, 2003), contribuindo para preencher essa lacuna e ampliar o conhecimento sobre os fatores que têm potencial para influenciar os *outcomes* políticos. Contribui, ainda, para desvelar os processos que sustentam a tomada de decisão por milhares de agentes públicos no país. Colabora na discussão e consolidação dos estudos no campo da NGP, bem como na compreensão dos elementos que, na inter-relação dos níveis nacional e subnacional de cooperação, influenciam a efetividade de políticas públicas e sociais, especialmente a política de saneamento básico, podendo ajudar no aperfeiçoamento das práticas adotadas nos municípios, nos estados e na União, rearticulando seus elementos constitutivos, abandonando práticas inconsistentes e reforçando as que definitivamente influenciam positivamente na consecução dos objetivos da Política.

No nível mais pragmático, poder-se-á, a partir da compreensão dos mecanismos efetivos de coordenação e controle da interação entre os atores no intercâmbio de recursos na rede de políticas encarregada da implementação, ajustar o *policy process*, aperfeiçoar os instrumentos de gestão, de monitoramento e de avaliação pelos órgãos de formulação e controle, e garantir melhores resultados, não apenas para a Política de Saneamento Básico, mas para as demais áreas de atuação que envolvam a articulação de múltiplos atores em sua execução, regulando as arenas de troca de recursos, aperfeiçoando seus fluxos e corrigindo as situações de grave dependência de recursos.

Ao demonstrar, ainda, a força das ideias e da NGP na formulação e na implementação de políticas, a pesquisa desvela contornos que transcendem o setor de saneamento e alcançam os arranjos que definem o próprio pacto federativo brasileiro expresso no processo de formulação e implementação de políticas públicas integrando a União, os 26 estados e o Distrito Federal (DF), e 5.570 municípios. Esse pacto federativo, diferentemente do que se supunha até a publicação de estudo por Arretche (2012), pressupõe um intrincado mecanismo de coordenação e controle de número expressivo de atores institucionais, com clara

delimitação entre quem detém autoridade decisória na formulação de políticas: a União, e aqueles responsáveis pela implementação: os 26 estados, o DF e os 5.570 municípios brasileiros.

A escolha do *locus* da pesquisa, sob esse prisma, poderia contemplar qualquer unidade da federação. A definição pelo estado do Piauí como referência empírica se deveu aos péssimos indicadores de cobertura apresentados por essa UF no setor, comparativamente àqueles do Brasil e do Nordeste, constituindo um balizador adequado para exame da influência da Política na melhoria do quadro de precariedade citado. Esse estado, ainda, a despeito de avanços no campo educacional nos setores público e privado, evidencia grave carência de estudos sobre seus problemas. Admitiu-se, por conseguinte, que os fatores explicativos do êxito ou fracasso da Política no Piauí são teoricamente extensivos às demais unidades da federação.

Visando a responder às três questões apresentadas acima, traçou-se como objetivo geral da pesquisa analisar a Política de Saneamento Básico instituída pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007a), e pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007b), elucidando sua engenharia institucional com vistas a alcançar os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar em que medida os arranjos institucionais da Política refletem categorias fundamentais da NGP, indicativas da influência das ideias e de mudança efetiva de paradigma nos processos de formulação e implementação;
- b) Elucidar as consequências da Política em nível subnacional, enquanto êxito no escopo (municipalização e participação) e na extensão desse processo no estado do Piauí;
- c) Demonstrar em que extensão, após dez anos de implementação, esses arranjos foram capazes de promover mudanças no desempenho e no quadro de precariedade do saneamento básico no Brasil, segundo indicadores consolidados nacional, regional e local (no estado do Piauí), reveladores de sua eficácia e eficiência.

Tem-se, por hipótese geral de pesquisa, no que se refere a esses objetivos, o enunciado de que as ideias, no caso, as ideias da NGP, determinaram ou influenciaram as mudanças institucionais expressas no desenho da Política evidenciada nos instrumentos que são próprios àquele paradigma: as redes e a participação social. Enuncia-se que a Política promoveu mudanças significativas na estrutura de prestação de serviços em nível subnacional, ampliando-a e tornando-a menos densa. Finalmente, para fins de teste de falseabilidade, que seus arranjos promoveram incremento no desempenho comparativamente ao período anterior.

Propõe-se que as mudanças institucionais no desenho estão manifestas em duas dimensões do *policy process*: na formulação (*policy decision-making*) e na implementação (*policy-making*), consoante o definido por Arretche (2012), expressas em mudanças nas seguintes categorias empíricas: no papel do Estado, na relação Estado/sociedade e na coordenação/controlado dos atores institucionais e sociais, conforme demonstrado a seguir.

Formulação (*policy decision-making*)

- a) Papel do Estado: na autoridade da União na instituição de instrumentos políticos;
- b) Relação Estado/sociedade: nos instrumentos políticos de viabilização da participação social na formulação da Política;
- c) Coordenação/controlado: nos mecanismos de governança interfederativos e participativos.

Implementação (*policy-making*)

- a) Papel do Estado: na função desempenhada pela União e no tipo de instrumentos políticos instituídos;
- b) Relação Estado/sociedade: na participação de atores institucionais e sociais na entrega e controle dos bens e serviços de saneamento;
- c) Coordenação/controlado: nos mecanismos interfederativos e nas entregas de bens e serviços de saneamento.

A avaliação ocorreu mediante o exame e a comprovação da ocorrência de mudanças nas categorias citadas, compatíveis com as funções vinculadas à NGP e de acordo com os seguintes pressupostos:

Formulação (*policy decision-making*)

- a) Autoridade da União: mudanças nas competências constitucional e infraconstitucional (emendas à Constituição ou mudanças legislativas em leis ordinárias);

- b) Instrumentos políticos de viabilização da participação social na formulação da Política: no estabelecimento e uso de novos instrumentos e na participação efetiva de atores sociais (redes, fóruns/arenas, participação, associações, parcerias);
- c) Mecanismos de governança interfederativos: na instituição e uso de novos mecanismos de coordenação e controle (unidades intergovernamentais, estratégias intersetoriais/territoriais, objetivos, metas, critérios de avaliação e controle social).

Implementação (*policy making*)

- a) Função da União: nas entregas efetivas realizadas (dinheiro, informação, equipamentos, regulação) e no grau de centralidade da União com relação a outros atores;
- b) Participação de atores institucionais e sociais: nos arranjos de entrega de bens e serviços de saneamento e no grau de densidade da rede de prestação de serviços;
- c) Mecanismos interfederativos e nas entregas de bens e serviços: empreendimentos e informações concernentes aos métodos e ao cumprimento dos objetivos, metas e controle pelos atores institucionais e sociais.

No que tange ao escopo e à extensão da Política em nível subnacional, a avaliação foi realizada mediante verificação de mudanças na estrutura da rede de prestação de serviços no estado do Piauí: incremento ou redução do número de atores institucionais e sociais atuantes. Quanto aos resultados e ao desempenho da Política, a avaliação foi realizada mediante levantamento e verificação dos indicadores de cobertura e comparação das médias dos desempenhos de indicadores relevantes existentes no Snis antes e depois de sua instituição em 2007, ou seja: de 1999 a 2006; de 2007 a 2015, de maneira a identificar, com o uso de testes de hipóteses, alterações significativas que pudessem ser atribuídas a tais arranjos (AGRESTI; FINLAY, 2012; BARBETTA, 2007).

Os pressupostos metodológicos da pesquisa compõem, por razões de objetividade, o APÊNDICE A, opção amparada em Yin (2006). Salienta-se, não obstante, que a pesquisa se inscreve no campo da *policy Science*, orientando-se por pressupostos que a distinguem como estudo de política (*policy studies*), na definição de Howlett, Ramesh e Perl (2013), que se apoia na conciliação de fundamentos teóricos e empíricos de corte pós-positivista. Os estudos de políticas, vertente emergente nos anos 1990, caracterizam-se pela articulação de enfoques quantitativos e qualitativos. Os modelos teórico-metodológicos e quadros de referências

explicativos das causas da mudança, de suas consequências (alcance do escopo) e da demonstração de seu desempenho, ocorreram na articulação da avaliação política e da análise de política, conforme definido por Arretche (2001), Draibe (2001), Figueiredo e Figueiredo (1984), Howlett, Ramesh e Perl (2013), Muller (2006) e Scott e Baehler (2010).

O enfoque quali-quantitativo se fundamentou em Hernandes Sampieri, Fernández Colado e Baptista Lucio (2013). Empregou-se, nesse percurso metodológico, instrumento técnico de planejamento, coleta e análise dos dados baseados essencialmente em evidências documentais (leis, publicações, relatórios) e informacionais (registros em banco de dados), ambos exclusivamente de acesso público, referenciados como estudo de caso, consoante o estabelecido por Yin (2006), Hernandes Sampieri, Fernández Colado e Baptista Lucio (2013). Essa perspectiva permitiu explorar outras variáveis explicativas, constituindo uma alternativa mais ampla de explicação de seus processos de formulação e de implementação. A abordagem analítica pressupôs adotar as categorias da NGP como padrão analítico de referência, e os demais fatores: preferências individuais, poder, elites, grupos e instituições como hipóteses alternativas (YIN, 2006).

Esta tese está estruturada em sete capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O Capítulo 2 explora as ideias como fatores explicativos de mudanças institucionais alternativamente a outras variáveis determinantes. Em suas seções, apresenta os resultados da revisão de literatura na problematização do objeto, tratando as lacunas explicativas e incongruências empíricas no setor de saneamento básico no Brasil. Em seguida, expõe os fundamentos e mecanismos que tornam as idéias fatores determinantes de *outcomes* políticos. O Capítulo 3 apresenta a relação entre paradigmas de gestão (AP e NAP) e políticas de saneamento básico no Brasil (PLANASA e PMSS) dos anos 1960/1980 e 1990. Seu intuito visa a reforçar a confiabilidade e a validade dos procedimentos técnico-metodológicos empregados ao longo da tese. O Capítulo 4 delinea os contornos que definem a NGP, como ideias, crenças e paradigmas emergentes após os anos 2000, determinantes da Política de Saneamento Básico sob exame. Descreve, nesse sentido, seus conceitos, desenvolvimento histórico e as redes de políticas como instrumentos de formulação e implementação.

O Capítulo 5 elucidava a engenharia institucional da Política, demonstrando como as categorias teórico-empíricas da NGP estão refletidas em seu desenho e lógica concreta levada a cabo no *policy process*, identificando e descrevendo seus instrumentos políticos, mecanismos, processos e atividades nas dimensões: formulação (*policy decision-making*) e implementação (*policy-making*), nas três categorias que as perpassam: o papel do Estado; a relação Estado/sociedade; e a coordenação e controle da Política. O Capítulo 6 examina as

consequências da Política no estado do Piauí, enquanto cumprimento do escopo previsto. Demonstra, ainda, a extensão das mudanças ocorridas. O Capítulo 7 apresenta os resultados alcançados em 2015 e compara indicadores-chave do saneamento no Brasil, no Nordeste e no Piauí, visando a aferir o desempenho da Política.

Conclui-se, finalmente, enfatizando os elementos presentes na formulação e na implementação da Política que evidenciam, de um lado, o peso das ideias em seus *outcomes*, distintas daquelas de ordem ideológica e, de outro lado, o alcance e a extensão dos objetivos implícitos em seus arranjos. Sugerem-se, finalmente, pontos a serem atacados visando a solucionar as fragilidades identificadas e reforçar os que estão produzindo resultados satisfatórios, assim como uma agenda futura de pesquisas.

2 IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPLORANDO ALTERNATIVAS DE DETERMINANTES DE *OUTCOMES* POLÍTICOS

Nos estudos de políticas públicas, ou *policy perspective*, mais do que em quaisquer outros, a busca por determinantes, pela identificação de relações de causalidade, da existência de fatores que influenciem de maneira incontestável os *outcomes* políticos deve constituir regra (SCHARPF, 2000), portanto, jamais opção. Exigem, sob esse prisma, a consideração de modelos teóricos que melhor se ajustem à compreensão do objeto de estudo e conduzam à sua explicação. Impõem, por conseguinte, no rol de teorias e quadros de referências disponíveis, um processo sucessivo de exames, testes e verificações de adequabilidade de modelos que expressem consistência analítica suficiente para emissão de juízo avaliativo.

Aplicado ao contexto da pesquisa que se empreendeu e tendo em vista seu objeto ter expressado uma mudança institucional significativa em seus arranjos, o percurso metodológico consistiu em examinar hipóteses, revelar lacunas explicativas de estudos prévios e apontar incongruências empíricas que remetem à falsa compreensão desse objeto e, finalmente, em propor novos modelos de explicação dos *outcomes* da Política. Sob esse prisma, esse percurso visa a adotar as ideias como fatores determinantes de políticas públicas, empregando uma estratégia metodológica que, primeiro, examina modelos explicativos de mudanças institucionais correlatas disponíveis na literatura, explorando suas lacunas; posteriormente, averigua as incongruências empíricas entre mudanças político-ideológicas ocorridas no período e os *outcomes* políticos, buscando discernir sobre suas contradições e, enfim, apresenta hipótese alternativa no campo das ideias e do conhecimento, visando a contribuir com a ampliação das discussões sobre os fatores influenciadores ou determinantes de mudanças semelhantes ocorridas após a Constituição Federal. Prepara, nessa perspectiva, caminhos explicativos a serem discutidos nos capítulos posteriores, que deem conta da elucidação de sua engenharia institucional, seus êxitos no alcance do escopo propostos em nível subnacional e de seus resultados e desempenho em nível nacional.

2.1 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A literatura nacional e estrangeira que aborda os fatores potencialmente determinantes de mudanças institucionais, entre as quais as experimentadas no setor de saneamento básico no Brasil, englobam um conjunto razoável de variáveis e atributos. Esses,

consoante o destacado na introdução desta tese, podem se referir às preferências individuais, ao poder (elites econômicas, burocráticas, militares, classe), à pressão dos grupos de interesses e às instituições, cada qual ancorada em pressupostos teóricos próprios: Escolha Pública, Elitistas, Pluralistas, Marxistas, Críticos, Relacionais e Neoinstitucionalistas. Esses pressupostos e os estudos que os utilizaram em pesquisas no Brasil ajudam a compreender os arranjos institucionais da Política de Saneamento Básico instituída no Brasil em 2007, embora não os expliquem integralmente, revelando lacunas importantes, como se pretende demonstrar.

2.1.1 Lacunas explicativas: estruturas, instituições e ação política

Referência neste campo institucional é o já clássico trabalho de Arretche (2000) sobre o processo de transferência de competências governamentais no âmbito das políticas sociais no Brasil, que também inclui saneamento básico, e ajuda a entender os que resultaram em municipalização de políticas. A autora destaca três ordens de fatores que o explicariam, os quais estariam associados à natureza das variáveis que justificam o processo de reforma do Estado. Estes determinantes, assim, seriam: a) estruturais; b) institucionais; e c) políticos, ou mais especificamente, de ação política. As variáveis estruturais, sob a perspectiva da autora, expressas em capacidade de gastos e capacitação político-administrativa, condicionariam a assunção de atribuições de gestão em programas sociais pelas Prefeituras. Essa hipótese, todavia, não foi confirmada no âmbito de políticas sociais, inclusive saneamento, examinadas pela autora.

Empregando-a na análise da mudança institucional efetivada normativamente na Política, de claro intuito municipalizador, a assunção da prestação dos serviços de saneamento básico dependeria fortemente de mudanças observáveis e quantificáveis na capacidade fiscal (determinada pela base econômica do município) e da capacidade técnico-administrativa da burocracia para provisão dos investimentos e gestão dos serviços, fato também não evidenciado a partir dos anos 2000, conforme ver-se-á a seguir. Deve-se observar que nos anos 1960, ao contrário do que ocorreu agora, essa variável justificou a transferência das funções de planejamento e financiamento para a União, e de prestação dos serviços para as companhias estaduais de saneamento – CESB (MONTEIRO, 1993; CUNHA, 2006). Assim, se não foram suficientes para determinar a descentralização de políticas sociais nos anos 1990, conforme demonstrou Arretche, também não seriam em 2007, haja vista a ausência de evidências normativas (ARRETCHÉ, 2012) e/ou empíricas que demonstrem mudanças significativas na base econômica dos municípios desde então. A própria natureza e tipologia dos investimentos

realizados por intermédio do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC (vultosos e concentrados num curto intervalo de tempo), sob inteira responsabilidade da União, constituem prova desse enunciado.

No que tange às variáveis de tipo institucional, a autora chama a atenção para aquelas relacionadas à natureza das instituições no âmbito das quais são tomadas as decisões e se implementam as reformas, quer estas instituições se refiram à natureza das organizações e às regras do jogo, ou aos procedimentos legais que geram incentivos ao comportamento dos atores. Essas variáveis, no entanto, englobam um leque amplo de possibilidade, como adverte Arretche, o que impõe condicionantes de ordem empírica e acessibilidade de informação nos estudos filiados a essa matriz analítica. Sob esse pressuposto, a autora, relativamente ao estudo dos determinantes da descentralização das políticas sociais, considerou os atributos relacionados ao legado de políticas prévias às regras constitucionais que normatizam a distribuição de competências entre os níveis de governo (ARRETCHE, 2012, p.31) e, finalmente, à engenharia operacional da política.

Os legados de políticas prévias, em síntese, “conformam entendimentos dos problemas a serem solucionados, conformam interesses a serem preservados ou destituídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias” (ARRETHE, 2000, p. 30). Em resumo, constroem as mudanças nos arranjos institucionais que não estejam alinhadas ao legado. A extensão e a magnitude das mudanças propostas e operadas no setor pela Política fragilizam essas variáveis. Conforme demonstrar-se-á mais à frente, os contornos dos arranjos institucionais não encontram amparo nesses atributos, posto que se expressaram por uma completa mudança de referenciais: a própria municipalização, a participação social no *policy process* e o financiamento público direto sob responsabilidade da União. Expressaram, portanto, uma mudança de entendimento e a ausência de outros elementos que indiquem mudança no perfil de capacitação técnico-administrativa dos municípios.

Quando comparada com as políticas instituídas há cerca de 50 anos, observa-se justamente o contrário, com protagonismo e qualificação no setor sendo conferidos à União e aos estados. O legado, portanto, contemplou esses atores, deixando de fora os municípios, com pequena ressalva àqueles que desafiaram a proposição governamental e não concederam esses serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB (MARQUES, 2000). Esses municípios, como consequência, foram alijados do recebimento de recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH). O mesmo pode ser dito com relação ao Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), no que diz respeito ao apoio técnico. O fortalecimento institucional das CESB constituiu uma de suas metas principais, pelo menos na etapa que

antecedeu o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Não cabe falar, então, de um legado técnico herdado pelos municípios em razão do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). O neoinstitucionalismo histórico, nessa perspectiva, teria pouco a acrescentar às análises da Política atual.

No que concerne às mudanças constitucionais eventualmente ocorridas no período, as evidências iniciais da engenharia institucional da Política sugerem a insubsistência das mesmas, remetendo a análise para as alterações operadas no marco infraconstitucional, conforme já assinalado na indicação dos instrumentos políticos que materializaram seus arranjos institucionais. Esse ponto será detalhado em capítulo próprio. Todavia, aqui também não se vislumbraram mudanças em sua engenharia operacional, continuando a demandar volume e o mesmo tipo de gastos, ou seja, vultosos e concentrados num tempo específico, conforme já se salientou. Esse fato justificaria a manutenção dos arranjos ao padrão histórico anteriormente vigente de compartilhamento dos investimentos públicos entre a União e as Unidades da Federação por intermédio de financiamento público com recursos do FGTS e de fundos estaduais (ARRETCHÉ, 2000; MARQUES, 2000).

O último grupo de variáveis estudado pela autora se relaciona à ação política, compreendendo as relações entre Estado e sociedade, e as entre os diversos níveis de governo. No primeiro caso, a cultura cívica ou cultura política das diversas regiões, variáveis utilizadas por Arretche, poderiam ser determinantes do padrão de descentralização de políticas no país, o que, de fato, não foi corroborado na pesquisa que deu materialidade à obra da autora, tendo em vista as evidências negativas e a importância limitada da categoria empregada: filiação e participação, face à natureza das decisões pela municipalização ocorridas nos casos analisados. Esse fato ainda não se demonstrou prevalente nos anos que antecederam a instituição de novos arranjos. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostram que, no Piauí, o número de eleitores filiados aumentou apenas 1,08% entre 2002 e 2006, recuando, posteriormente, 5,69%, entre 2007 e 2015. A participação social, não obstante, foi estimulada e assumiu novo ímpeto a partir de 2003 (AVRITZER, 2016). Esse ponto, aliás, remete à segunda dimensão da reflexão de Arretche.

Nesse segundo caso, portanto, as ações dos governos locais são vistas como dependentes de decisões, ou de incentivos, do governo federal. Para a autora, “estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último” (ARRETCHÉ, 2000, p. 33). Aplicada ao contexto das mudanças introduzidas na reconfiguração do setor de saneamento,

levar-se em conta essa dimensão pressuporia considerar e aceitar que os arranjos institucionais construídos visaram efetivamente à municipalização do sistema, ainda que sob o risco de desorganização ou desestruturação das CESB, e sob pressuposto de expressar uma decisão unilateral do governo federal que, nesse caso, demandaria explicação de seus fundamentos, ou seja, do que induziu os tomadores de decisão a acreditarem que os municípios, ante todas as evidências contrárias, deveriam ser fortalecidos naquele momento.

Esse ponto é central nesta pesquisa e parece estar associado a preceitos diretamente ligados ao governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, pois os incentivos que expressaram essa intenção estavam presentes já na tentativa de construção de consórcios regionais a partir de 2003, no contexto do PMSS. O que não se coaduna com essa perspectiva, no entanto, e revela sua ambivalência, é a abertura de possibilidade de concessão ao setor privado no âmbito das Parcerias Público-Privado (PPP), instrumento instituído legalmente em 2004, por intermédio da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

Tem-se, dessa forma, um processo de formulação de políticas que concilia perspectivas e eixos antagônicos ou ambivalentes: municipalização do setor, formação de consórcios públicos municipais e, finalmente, concessão ao setor privado, via PPP. Embora a cultura política não explique os processos de descentralização de políticas sociais nos anos 1990, a natureza dos incentivos políticos parece continuar exercendo papel, conforme já constou a autora, exigindo apenas que esses estejam assentados em estratégias eficientemente desenhadas e implementadas. A questão, no entanto, não é apenas de “como”, mas de “por que” esses incentivos foram utilizados, o que exige a consideração de outras variáveis explicativas.

Tem-se em perspectiva, assim, as seguintes alternativas: preferências dos indivíduos, poder das elites e dos grupos de interesses, redes relacionais e vertentes institucionais não abarcadas na discussão tratada até aqui. Pode-se, não obstante, descartar algumas dessas variáveis. As preferências dos usuários, por exemplo, concernem exclusivamente ao recebimento dos serviços segundo padrões quantitativos (sem interrupção) e qualitativos (próprios para o consumo). Não se considera que haja evidências suficientemente fortes quanto a uma opção pela natureza jurídica do prestador dos serviços, diferentemente do que historicamente se observou em outros setores, como o de energia. A despeito da existência de movimentos sociais reivindicando a ampliação dos serviços (SALLES, 2008), e mesmo de esforços capitaneados por organizações transnacionais com os “objetivos do milênio”, no ano de 2000, não se vislumbraram grandes movimentos em prol da manutenção desses serviços sob gerência pública, pelo menos não no do tipo, por exemplo, “o petróleo é nosso”, no final da década de 1940, e das grandes campanhas coordenadas pelos partidos de oposição ao governo

do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando das privatizações de empresas públicas. As preocupações dos usuários, nesse sentido, teriam mais a ver com questões relacionadas à legitimidade de saída (*output*), para usar as categorias de Scharpf (1997) e Bell e Hindmoor (2009), relativas ao que se entrega em bens e serviços de saneamento básico aos cidadãos, e menos com as preferências (*input*) quanto ao prestador.

Quanto aos demais atributos relacionados à variável poder: elite econômica e grupos de interesses, tem-se em perspectiva, aqui, a verificação de quais interesses foram diretamente atendidos com o tipo de *outcome* político que resultou na proposição de municipalização do sistema. Considerando a tipologia exposta por Cunha et al. (2006), distinguem-se no Brasil os seguintes grupos de pressão: estadualistas, municipalistas, privatistas. De forma esquemática, o atendimento aos interesses desses atores ocorreria mediante a completa subordinação da Política às demandas dos mesmos. Nesse sentido, aos estadualistas interessaria a manutenção da prestação dos serviços sob controle das companhias estaduais de saneamento, atendendo aos municípios mediante concessão da operação a essas companhias. Aos municipalistas, ao contrário, o exercício pleno da titularidade e operação direta pelas Prefeituras e seus órgãos e entidades, semelhantemente ao que já ocorre com a gestão de resíduos sólidos. Aos privatistas, em quaisquer dos cenários, interessaria a privatização do sistema, o que também não ocorreu.

Poder-se-ia até considerar que, de forma indireta, a institucionalização de uma legislação da gestão do sistema de saneamento sob regime de concessão ao setor privado ou de parcerias público-privadas contemplasse esses interesses, uma espécie de alternativa intermediária, dado que as disputas ocorreram mais quanto ao conteúdo público e privado, segundo Salles (2008), do que entre estados e municípios. As evidências apontadas pela autora são no sentido de que a articulação entre estadualistas e municipalistas se deu pela manutenção dos serviços sob a coordenação e execução por companhias públicas, contra a posição de atores ligados à área econômica, como os ex-ministros Antonio Palocci e Henrique Meireles, que defendiam a privatização do setor.

Considerando-se, ainda, que o desenho da Política atendera aos interesses municipalistas, isso implicaria aceitar que estes atores institucionais que respondem por cerca de 30% da rede de prestadores de serviços (SALLES, 2008) tiveram recursos suficientes, ante os argumentos já citados, para determinar o modelo de arranjos instituído em 2007. Esse corolário, no entanto, não encontra respaldo sólido. Duas questões podem ser levantadas. A primeira, a que se refere aos tomadores de decisão em postos-chave no Ministério das Cidades e, segundo, aos interesses indiretamente atendidos. A autora assevera que posições-chave nos

órgãos de execução da política de saneamento foram ocupadas por representantes dos setores públicos fortemente contrários à política de privatização, e mesmo de municipalização.

A segunda questão diz respeito ao fato de que a posição do governo federal foi, em muitos sentidos, “dual” (SILVA, 2009), reprodutora dos preceitos modernizadores herdados do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998; 1999 a 2002), o que estaria demonstrado, por um lado, na manutenção da atuação de fortalecimento técnico das CESB e, por outro, na construção de consórcios públicos regionais e na contraditória instituição, em 2004, da Lei de Parcerias Público-Privada (BRASIL, 2004), facultando a estados e municípios a transferência da gestão dos serviços para o setor privado. Esse fato é relevante, pois se o governo Fernando Henrique Cardoso, sob orientação do projeto neoliberal, instituiu a Lei de Concessões (Lei nº 9.974, de 7 de julho de 1995), com claro intuito de transferir serviços para o setor privado, ao governo petista, crítico ferrenho do projeto neoliberal, quando na oposição, caberia justificar a opção pelas PPP. Poder-se-ia presumir, por extensão, que a intenção fora a mesma: atender ao interesse do capital, diferenciando-se apenas pelo caráter indireto do processo. Esses arranjos, assim, usando a categoria analítica de Marques (2000), deixam transparecer que certa “permeabilidade de interesses” na formulação da Política pode ter ocorrido revelando incongruências relevantes no *policy process* entre a ideologia progressista e os *outcomes* políticos. Essas incongruências, no entanto, não se esgotam aqui, sugerindo outros componentes e *loci* importantes na análise empírica.

2.1.2 Incongruências empíricas: governos e política de saneamento básico

Quando se analisa o *policy process* numa perspectiva histórica mais ampla, observa-se que as mudanças no saneamento básico no Brasil constituem regra, e não exceção. As políticas e planos instituídos nos anos 1960/1970 e 1990: PLANSAB e PMSS, respectivamente, também expressaram um forte processo de mudança institucional em seus arranjos. Assim, dos anos de 1950 até a presente data, o setor migrou de um modelo municipalista, passando a um estadualista (PLANASA), entre os anos 1960 a 1980, experimentando um ímpeto privatista malsucedido, nos anos 1990, e, finalmente, alçando os municípios à condição de atores protagonistas, após 2007. Esse fato, conforme já se demonstrou, revela fragilidades nas explicações de corte neoinstitucional histórica do tipo *path dependente*, em razão da insuficiência de fatores relacionados ao legado de políticas prévias, fato também já demonstrado por Arretche.

Analisando-se essas mudanças no contexto de cada período, constata-se que cada uma foi antecedida por mudanças políticas significativamente representativas, teoricamente, de um *ethos* ideológico próprio: conservador com os governos militares (1964 a 1985), e social-democrático nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998; 1999 a 2002). Esses períodos foram marcados, também, por políticas de saneamento básico específicas: PSB/PLANASA nos anos de 1960/1970, PMSS nos anos de 1990. Essa vinculação sugere, à primeira vista, pistas importantes na análise, tendentes a relacionar, de um lado, as mudanças de governos às mudanças nas políticas de saneamento e, de outro, a associar o *ethos* de cada governo, sua ideologia, ao tipo de *outcome* político construído.

Ora, em 2003, a posse do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006; 2007 a 2010) representa processo idêntico: mudança de *ethos* ideológico, de caráter progressista, anunciado como inflexão ao projeto neoliberal que marcou a gestão ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir de 2003, ainda, seguiram-se mudanças importantes no setor de saneamento – segunda fase do PMSS – contempladas nos arranjos instituídos em 2007. Esse fato, entretanto, conforme discutido por Lima (2015), sugere uma falsa associação, revelando incongruências importantes nos dois primeiros governos e remetendo a dúvidas quanto à manifestação no terceiro. Senão, vejamos.

Nos anos 1960, início dos governos militares (1964 a 1985), tivemos uma orientação ideológica tida como conservadora, supostamente pautada pelos interesses do capital, mas promotora de política de saneamento de viés estatista (1960/1980), expressando grau de autonomia do Estado frente a esses interesses. Esse fato marcou sensivelmente a história dos governos militares no Brasil (STEPAN, 2002). Observe-se que o ciclo do saneamento básico brasileiro, enquanto expressão de uma dimensão nacional, data desse período, tendo originado a Política Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 1967a); em seguida, instituída simplesmente como Política Nacional de Saneamento (BRASIL, 1967b). Seus pressupostos e fundamentos marcaram o caráter verdadeiramente nacional das políticas de saneamento que viriam a instituir-se a partir de então e dariam expressão aos sucessivos esforços governamentais na elaboração dos planos nacionais de saneamento que materializaram tais iniciativas, com destaque, no período supramencionado, para o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Na origem deste processo histórico de institucionalização se encontrava a percepção da inadequação dos déficits de cobertura com os níveis de desenvolvimento do país, assim como da ineficiência e da insuficiência de arranjos isolados de caráter municipalistas ou de cada comunidade, que resultaram nos seguintes problemas: inviabilidade dos projetos, mau

aproveitamento de recursos humanos escassos, aumento do custo operacional, impossibilidade de padronização de projetos, dificuldade de programação global, ausência de um sistema racional de tarifas, políticas de empreguismo e atuação descoordenada de grande número de organismos (MONTEIRO, 1993). A construção de um novo ideário embasado nos constrangimentos empíricos apresentados foi o instrumento preferencial de convencimento dos militares, visando à adoção de uma política nacional (CESAR NETO, 2013). O uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no financiamento da infraestrutura do sistema e a viabilidade econômico-financeira de empresas estaduais foram argumentos utilizados, segundo esse autor. Teórica e tecnicamente, no entanto, nenhum impedimento havia no sentido de que essa infraestrutura fosse transferida ao setor privado, como historicamente já ocorrera com os serviços de saneamento, transporte e energia, como registrou Marques (2000). O fato, ainda, de que muitos municípios exerceram a titularidade dos serviços à revelia de pressão governamental, representando hoje cerca de 30% dos prestadores de serviços, também põe em dúvida os argumentos pró-estadualização defendidos à época.

Nos governos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, de matriz ideológica se não socialista, mas claramente progressista, com forte discurso de inflexão ao neoliberalismo, crítico histórico do mercado como mecanismo de alocação de recursos e proponente mesmo de reversão do processo de privatização e de ampliação dos níveis de participação social (SILVA, 2008), o que se presenciou, segundo esse autor, foi uma inflexão nos ideais de seu partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT). O governo, assim, teria se caracterizado por ser “dual”, marcado por avanços na área social, mas de consolidação da agenda conservadora, com adesão aos princípios da Nova Administração Pública (NAP), e manutenção de marcos institucionais do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE): Agências Reguladoras, Agências Executivas (AE), Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), foco no cidadão, uso de ferramentas de Qualidade Total, gerência horizontal e controle por resultado, contrastando com a gradual desideologização face ao pragmatismo, ao interesse eleitoral e aos conflitos entre Ministérios etc.

A despeito da crítica, em muitos sentidos procedente, à suposta dualidade – na verdade ambivalência – do governo do ex-presidente Lula, apresenta aspectos distintos que merecem questionamentos e reflexões, antes que se enuncie a pertinência da reprodução do mesmo padrão de *policy making*. A questão é que se esse processo parece mais evidente nos governos militares e no do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, os incentivos à municipalização deixam margem mais ampla à consideração dos pressupostos ideológicos. Isso

porque processos de descentralização do poder do Estado nacional em prol de unidades subnacionais, especialmente os municípios, assim como a abertura e a viabilização da participação social, constituem estratégias tendentes a quebrar a dicotomia capital/Estado, ou a ideia de autonomia deste em relação àquele, consoante o discutido por Freitas (2015)⁴, sob os pressupostos da Teoria Crítica, o que pressuporia aceitar a hipótese de que a municipalização do sistema de saneamento, ao contrário da estadualização e da privatização nos anos 1960 e 1990, respectivamente, atenderia a uma orientação progressista, assim como os de promoção da participação nos processos de formulação e implementação, inclusive controle.

Essa perspectiva contemplaria, ainda, a discussão acerca da influência do processo de globalização econômica que resulta no esvaziamento do poder desse mesmo Estado nacional em prol de instâncias transnacionais (SILVA, 2008). O poder local (ou subnacional, como prefiro tratar) expressaria um contraponto ao poder do capital afeto aos regimes ou organismos transnacionais⁵ e nacional. Ao examinar os programas de governo do PT nas campanhas que antecederam sua eleição em 2002, e posse em 2003, o autor destaca a existência de uma clara opção, por parte de seus idealizadores, pelo deslocamento do poder decisório para os municípios, por intermédio de mecanismos de participação, como estratégia de compensação do esvaziamento do poder do Estado nacional, em face da globalização e da dominação de classe. Essa perspectiva negaria os fundamentos teóricos de que trata Freitas, para quem é inverossímil a tese da autonomia do Estado em relação ao sistema do capital, posto que os dois são um só e inseparável” (FREITAS, 2015, p. 116). Municipalização e participação social no *policy process*, dois pressupostos da Política que começou a se institucionalizar ainda em 2003, estariam coerentemente alinhados com preceitos ideológicos do Partido dos Trabalhadores.

A questão, no entanto, agora corroborando a tese de Freitas, é que os termos nos quais a municipalização do saneamento básico, a abertura de canais de participação no processo decisório e o financiamento público de empreendimentos no setor efetivamente ocorreram não parecem expressar ou conferir dimensão significativa a esse processo político ideológico, induzindo à busca de outra ordem de fatores. Em outras palavras, os *outcomes* políticos não se relacionam exclusivamente com essas perspectivas. Não foram assim nos governos militares e nos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, nem parecem ser nos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Não se deve esquecer que foi em seu governo que também se instituiu o instrumento das Parcerias Público-Privado (PPP), por intermédio da Lei nº 11.079/2004

⁴ Freitas (2015), na verdade, refere-se como uma falsa dicotomia, e não reconhece a autonomia do Estado.

⁵ Essa influência é mais visível na literatura europeia que discute o contexto de decisões tomadas nas esferas do Parlamento Europeu e em suas Comissões, em detrimento das de ordem interna em cada país.

(BRASIL, 2004). Há, nesse instrumento, uma contradição flagrante que revela toda a ambivalência do governo petista, mas que ainda deixa dúvida quanto às razões da opção pela municipalização e pela participação social no *policy process*, uma vez que não atenderam, direta e exclusivamente, ao interesse do capital. Uma outra ordem de variáveis deve ser, necessariamente, considerada: as ideias.

2.2 AS IDEIAS COMO FATORES DETERMINANTES DE POLÍTICA PÚBLICAS

Recorrendo-se, mais uma vez, ao contexto das políticas de saneamento básico nos anos 1960/1970 e 1990, observa-se que esses períodos, e respectivos governos, também foram antecedidos por outros processos de mudanças, com forte potencial para imputar e explicar mudanças relevantes no setor e na ação do Estado. Tratam-se, nesse caso, das ideias e paradigmas que estabelecem os princípios e os padrões acerca da gestão do Estado: Administração Pública Burocrática – AP (1960/1980) e A Nova Administração Pública – NAP (*New Public Management* – NPM) (1990/2000), cada um caracterizado por instrumentos e mecanismos distintos (OSBORNE, 2010), os quais se pressupõe constranger o processo de formulação e implementação de políticas⁶. A discussão que se segue expõe as bases e os pressupostos que tornam esse enunciado possível e verificável

Trazer as ideias e o conhecimento para o debate, conferindo-lhes centralidade e relevância, não constitui tarefa fácil, perante o relativo leque de opções teóricas e metodológicas disponíveis, e a relativa hegemonia alcançada, no Brasil, por alguns desses estudos. Prosseguir com essa tarefa, portanto, implica, além da contestação das explicações procedidas no capítulo anterior, que se distinga e se situe essa abordagem no conjunto das opções disponíveis, explorando seus pressupostos teórico-metodológicos enquanto instrumentos capazes de prover uma base razoável de explicação dos fenômenos ou objeto sob estudo. Essa tarefa constituiu o objetivo desta seção. Nela, são apresentados brevemente os percursos metodológicos de referência empregados em pesquisas sobre políticas públicas, dos quais as ideias e o conhecimento constituem uma opção, e em seguida são discutidas as principais correntes e fundamentos que sustentam o valor heurístico das abordagens.

2.2.1 Modelos teóricos explicativos

⁶ A análise comparada de processos correlatos em vários países seria útil na falseabilidade dessa hipótese. Nesta pesquisa, no entanto, optou-se por uma verificação longitudinal, com foco nos processos que ocorreram a partir de 2003, consoante as razões já apresentadas.

Antes que se adentre no exame das bases e pressupostos que alçam as ideias ao status das abordagens aplicáveis à análise de política, não é demais situá-las no conjunto daquelas que se encontram à disposição dos pesquisadores. Cinco dessas vertentes analíticas, segundo Faria (2003, p. 22), distinguem-se e são frequentes nos estudos de políticas públicas:

- (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

A verificação de análises realizadas no Brasil sobre as políticas sociais, de maneira geral, e sobre as políticas de saneamento básico, de forma específica, revela, de fato, interesse e concentração de trabalhos em algumas delas. Obras como as Arretche (2002), Abrúcio (2005), Cunha et al. (2006), Cunha (2011), Pires e Gomide (2014), Lotta e Favareto (2016), Marques (2000; 2003) e CNI (2016) são algumas dessas referências, corroborando a tese de Faria (2003), segundo o qual as “ideias”, enquanto fator explicativo desses *outcomes*, têm constituído variável relativamente negligenciada, ainda que contribuições importantes na teoria neoinstitucional, segundo o autor, tenham chamado a atenção para alguns de seus elementos.

Nesses estudos, no entanto, as ideias são vinculadas aos atores e aos seus interesses, e, ambos, às instituições, sugerindo a existência de constrangimentos determinados pela natureza dessas ou das organizações em que esses atores operam como variável principal (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; FARIA, 2003). Ainda que tais estudos, mais uma vez, defendam a tese de que crenças, valores e atitudes dão sustentação aos entendimentos dos problemas públicos, admitindo que as noções de inspiração paradigmática da exequibilidade das soluções propostas, tanto quanto as do autointeresse do ator, são determinantes significativos do conteúdo da política, a ênfase dada considera, na maioria das vezes, a influência das instituições: regras e normas formais e informais na conformação das ideias, crenças, valores e atitudes desses atores (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

As ideias, dessa forma, expressariam conteúdo secundário, posto que são constrangidas pelas instituições, e não o contrário, no sentido de que as mesmas possam, em face do status alcançado, revestir-se de “vida própria”, como sugere Kisby (2007). Nesta pesquisa, está-se interessado na perspectiva mais próxima ao que Hall (1993), Campbell (1998), Kisby (2007) e Schmidt (2008) elaboraram, conferindo uma margem de autonomia às mesmas. As ideias, nessa perspectiva, podem explicar até mesmo os próprios interesses dos atores em

jogo (CAMPBELL, 1998), e, elas próprias, expressarem-se como visões de mundo/princípios, mecanismo de coordenação e instituições (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), exercendo constrangimentos a esses atores. Recuando um pouco mais na história, observa-se que desde Hall (1993), passando por Campbell (1998) e Kisby (2007) até Schmidt (2008), para ficar só em alguns dos principais autores, um processo, ele próprio de institucionalização do conceito, sustenta crenças e métodos para alçar as ideias a um patamar de poder explicativo dos *outcomes* políticos.

Parte substancial da contestação a esse entendimento consiste, portanto, em contrapor suas fragilidades e ressaltar seus fundamentos àqueles que a tornam alternativa explicativa convincente. Nesse sentido, a (in)existência de um sólido conceito quanto ao que seriam “ideias” tem sido um dos entraves à sua consideração nas agendas de pesquisas em políticas públicas. Em termos mais exatos, essas críticas se dirigiram ao conceito propriamente dito, e aos seus efeitos nos *outcomes* políticos, como fragilmente sistematizados, assim como caracterizados por uma relativa ausência de suporte empírico (CAMPBELL, 1998). Os analistas que adotam as *ideas-based*, de acordo com Farias (2003), diferem quanto à maneira, à medida e ao grau em que concebem que as ideias e o conhecimento influenciam ou constituem as ações. Os avanços perseguidos em sua sistematização e na demonstração empírica de seu poder explicativo não tardaram, no entanto, a emergir.

As ideias, assim, podem ser consideradas como fatores determinantes por força dos pressupostos que lhes são teoricamente intrínsecos e empiricamente evidenciáveis, explicando *outcomes* políticos insuficientes, ou não explicáveis por hipóteses alternativas, assim como pela insuficiência de outros fatores empíricos. Esses pressupostos teóricos e empíricos, nesse sentido, contemplam abordagens analíticas distintas. Faria (2003, p. 24) assinala quatro das abordagens principais que atribuem às ideias e ao conhecimento centralidade na explicação dos *outcomes* políticos: a) as *advocacy coalitions*; b) os *multiple-streams*; c) as comunidades epistêmicas; e d) as que conferem às mesmas poder explicativo (crenças e princípios fundamentais) quando variáveis como interesses são falhas ou parciais. São referências nessas abordagens, respectivamente, às obras de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Kingdon (1984)⁷, Peter M. Haas (1992) e Goldstein e Keohane (1993). Essas abordagens contemplam perspectivas relacionadas ao processo decisório, explicativas de mudanças e de formulação de agenda.

⁷ As publicações citadas de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Kingdon (1984) não foram examinadas diretamente, mas a partir de outros trabalhos desses e de outros citados na tese.

Alguns autores preferem empregar o termo conhecimento, e não as idéias, como ponto central de reflexão, e enfatizar mais os processos de investigação. Delvaux (2009), por exemplo, ao considerar o papel do conhecimento na formulação de políticas públicas, chama atenção para três abordagens principais a serem alternativamente observadas: a) sopesar a relação do conhecimento com os interesses e as crenças; b) acentuar peso nas crenças e quadros cognitivos, sublinhando quanto à definição dos problemas e das preconizações está dependente de paradigmas (HALL, 1993), de referenciais (MULLER; SUREL, 1998)⁸ ou de *cores beliefs* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993); e c) considerar que o conhecimento pode tornar o *policy process* mais racional, libertando os atores e os processos políticos do domínio dos interesses e das crenças. Cada abordagem restringiria os trabalhos de investigação da seguinte maneira:

O trabalho do primeiro grupo de investigadores consiste logicamente em desvendar o que se esconde por detrás dos discursos e, muitas vezes, em denunciar a instrumentalização dos conhecimentos científicos pelos actores (SIC) políticos. O trabalho do segundo grupo é um pouco semelhante, empenhando-se em mostrar quanto os decisores são prisioneiros de quadros cognitivos, de que dificilmente conseguem tomar consciência e libertar-se. Em relação ao terceiro grupo, o que está em causa é, sobretudo, identificar e eventualmente promover dispositivos que permitam fazer triunfar o conhecimento sobre os interesses e as crenças. Trata-se também de denunciar o que, no campo científico ou no campo político, cerceia o “bom” uso dos conhecimentos em política (DELVAUX, 2009, p. 962).

Outra possibilidade metodológica consiste em considerar as ideias e os conhecimentos como integrados ao quadro analítico dos subsistemas políticos (CAPELLA; BRASIL, 2015). Esses constituem recursos teórico-metodológicos próprios nos quais as ideias, apesar de constituírem componentes importantes, compartilham relevância, em alguns casos, com outros recursos que transitam no interior dos subsistemas: dinheiro, equipamentos, votos etc. Os subsistemas, nessa perspectiva, seriam úteis tanto à análise dos processos que resultaram na NGP, como *outcome*, quanto da Política *em si*. Nesta tese, as ideias da NGP foram tratadas como paradigmas, ou quadros cognitivos, dados que constrangeram os tomadores de decisão, conforme exposto por Delvaux (2009). Considerada a importância dos subsistemas políticos no quadro geral da NGP, inseriu-se sua discussão em capítulo próprio (Capítulo 4), apresentando as diversas tipologias e correntes dedicadas ao tema.

Importa retomar e destacar no momento, dada a hipótese enunciada nesta tese, que os paradigmas de gestão têm potencial explicativo maior que as alternativas exclusivamente

⁸ Obra original não consultada diretamente.

institucionalistas ou as baseadas no poder, seja com relação aos grupos de interesses, numa perspectiva pluralista, seja relativamente às elites econômicas, na perspectiva elitista ou crítica. O percurso metodológico percorrido na pesquisa está próximo do segundo grupo de pesquisadores elencados por Delvaux (2009), que objetiva demonstrar quanto das categorias empíricas da NGP estão refletidas nos arranjos institucionais da Política de Saneamento Básico, o que explicaria sua influência. Esse esforço metodológico exige, não obstante, que a força teórica e os mecanismos que constroem os *policy-makers* nesse processo sejam também demonstrados. A seção subsequente exprime esse objetivo, optando por discutir as referências consideradas na pesquisa, de acordo com as contribuições de cada autor.

2.2.2 A força explicativa das ideias e do conhecimento na formulação de políticas públicas

Embora as taxonomias brevemente apresentadas tenham constituído um bom ponto de partida na abordagem preliminar do conteúdo e expressado elementos que indiquem convergência com os instrumentos e mecanismos da NGP, a apresentação que se segue contemplou autores cujos trabalhos vêm sendo referenciados com maior frequência na literatura examinada e mantêm relação com os objetivos definidos na pesquisa: as ideias enquanto expressão de paradigmas, crenças institucionalizadas que, em alguma medida, constrangeram o processo de formulação e de implementação da Política. Nesse sentido, deu-se ênfase à discussão, tratando-as nas seguintes subseções: ideias como paradigmas, ideias como estrutura cognitiva/normativa em primeiro e segundo planos; ideias como constructo e discurso; ideias como crenças programáticas e, finalmente, ideias como crenças institucionalizadas.

2.2.2.1 Ideias como paradigmas

Ao definir as ideias como paradigma, Hall (1993) conduz sua discussão preocupado com a busca de matrizes explicativas alternativas da *policy-making* que não se vinculem às teorias estatistas ou pluralistas, as quais não têm sido capazes de solucionar os dilemas sobre que fatores são determinantes nesse processo: o Estado autônomo ou os grupos de interesse da sociedade. O autor tem como referência, aqui, trabalhos como os de Skocpol (1984) e os de corte pluralista, dentre os quais, os relacionados ao exame dos subsistemas políticos. Vislumbra, nessa perspectiva, que o que tem emergido como resposta a esse dilema adota a *policy-making* como um processo de aprendizagem social,

[...] definido como ocorrendo mediante um processo de assimilação de novas informações, incluídas aquelas de experiências passadas, e aplicadas nas ações subsequentes. [...] tentativa deliberada de ajuste dos objetivos ou técnicas da política às experiências e às novas informações adquiridas. [...] demonstrada quando a política muda como decorrência desse processo (HALL, 1993, p. 278).

Para explicar esse processo, segundo Hall, necessitar-se-ia de uma explicação mais completa do papel que as ideias desempenham no *policy process*. Os fazedores de políticas, ainda conforme o autor, operam “dentro de uma estrutura de ideias e padrões que especificam não apenas os objetivos da política e os tipos de instrumentos que podem ser usados para alcançá-los, mas também a própria natureza desses problemas” (HALL, 1993, p. 279).

As ideias, assim, seriam as forças determinantes dessas mudanças. Seriam, no sentido Kuhniano, paradigmas políticos a orientar a compreensão dos problemas, e os instrumentos capazes de produzir os resultados políticos pretendidos. Hall identifica três tipos de mudanças passíveis de ocorrerem nas políticas públicas: a) no nível dos instrumentos básicos empregados; b) das técnicas alteradas em face da insatisfação com experiências do passado; e c) da mudança simultânea no grau de instrumentos utilizados, dos instrumentos em si e na hierarquia dos objetivos da política. Apesar disso, somente as mudanças do terceiro tipo, uma mudança radical da política, caracterizaria um processo decorrente da aprendizagem social influenciada diretamente pelo paradigma político tornado hegemônico. A Política, como já se salientou, expressou uma mudança radical típica do processo sugerido pelo terceiro tipo.

O autor adota essa perspectiva porque tem em mente o conceito de paradigma científico de Kuhn. Ao fazer a analogia desse com o de paradigma político, acredita poder explicar como ocorre o processo de aprendizagem na *policy-making*. As mudanças políticas dos tipos “a” e “b” acima, seriam meros ajustes, não as alterando significativamente. Seriam, portanto, casos “normais de *policy-making*”, semelhantes às “ciências normais”. As mudanças de terceiro tipo, ao contrário, provavelmente representariam alterações significativas nos processos, no conteúdo e nos discursos da política. Seriam associadas, nessa perspectiva, a uma mudança de paradigma no sentido também emprestado por Kuhn.

2.2.2.2 Ideias como estrutura cognitiva/normativa em primeiro e segundo planos

Campbell (1998) também examinou a relação entre ideias e *policy-making*, tendo avançado na construção de um conceito e de um caminho metodológico de verificação das ideias e sua influência nas políticas públicas, buscando, na conciliação das abordagens

institucionalistas histórica e sociológica, os pressupostos capazes de conferir força explicativa ao modelo. Considerando que na abordagem do institucionalismo histórico as ideias, embora mediadas pelas instituições, sugeriam a existência de estruturas normativas ou esquemas simbólicos e discursivos que os *policy-makers* podiam utilizar no convencimento e na legitimação das políticas, e que no institucionalismo sociológico as ideias eram admitidas como quadros cognitivos subjacentes que definiam um repertório de programas e políticas a ser considerado na *policy-making*. Para Campbell, as bases para a construção dos conceitos e procedimentos analíticos se encontravam devidamente estabelecidas. Nesse sentido, as ideias constituiriam um conjunto de quatro conceitos normativos e cognitivos utilizados em primeiro e segundo planos na formulação de políticas: paradigmas, sentimentos públicos, programas e estruturas simbólicas. O Quadro 1, a seguir, expõe a estrutura conceitual do autor, na qual as ideias são consideradas tanto como categorias analíticas que podem ser utilizadas individualmente quanto como uma taxonomia dos conceitos.

Quadro 1 - Tipos de ideias e seus efeitos na *policy-making*

	Conceitos e teorias no debate político (frontal)	Suposições subjacentes no debate político (de fundo)
Nível Cognitivo	<i>Programas</i> Ideias como prescrições das elites que ajudam os <i>policy-makers</i> a desenhar um claro e específico curso de ação política	<i>Paradigmas</i> Ideias como pressupostos das elites que constroem o leque cognitivo de soluções úteis disponíveis para os <i>policy-makers</i>
Nível Normativo	<i>Estruturas simbólicas (frames)</i> Ideias como símbolos e conceitos que ajudam os <i>policy-makers</i> a legitimar as soluções políticas para o público	<i>Sentimentos públicos</i> Ideias como suposições públicas que constroem a gama normativa de soluções legítimas

Fonte: Campbell (1998, p. 385) - Tradução livre.

Esta estrutura conceitual constitui um bom caminho para a compreensão da *policy-making*, cabendo verificar, entretanto, como efetivamente ela pode ser empregada nesse processo. Vejamos como Campbell a detalha.

a) Ideias como programas

Orientam, cognitivamente, os *policy-makers*, a desenhar soluções específicas para os problemas políticos. Constituem especificações teóricas, técnicas e profissionais baseadas

em relações de causalidade sobre as quais se definem e prescrevem cursos específicos de ações visando a atacar os problemas políticos. Segundo Campbell, são comumente apresentadas em artigos, *papers* sobre políticas públicas, recomendações técnicas de consultores etc. São consideradas conscientemente pelos *policy-makers* como soluções teórica e tecnicamente viáveis.

b) Ideias como paradigmas

Os paradigmas, segundo o autor, situam-se no plano de fundo cognitivo como pressuposições ontológicas e teóricas subjacentes, informando como o mundo funciona. Constituem as ideias centrais de Universidades, estudiosos com alto prestígio intelectual, publicações seminais etc. Eles definem as bases do discurso político. Um ponto importante a destacar reside no fato de que quando as ideias de programas se alinham com os paradigmas dominantes elas parecem natural e familiar, e mais facilmente se tornam visíveis aos *policy-makers*.

c) Ideias como sentimentos públicos

Os sentimentos públicos têm a ver com o que é desejável pelo público, com o que considera como legítimo na sociedade. Em face disso, limitam o leque normativo de soluções politicamente aceitáveis. Nesse sentido, programas perfeitamente alinhados com paradigmas podem não receber a atenção dos *policy-makers*, uma vez que não encontrem amparo e apoio da população. Alguns problemas, no entanto, são percebidos com relação a essa categoria de ideias, uma vez que os sentimentos públicos cobrem, de acordo com Campbell (1998, p. 392), uma ampla variedade de áreas e questões, não necessariamente coerentes e consistentes em si, podendo ser mesmo contraditórias. Divergem, ainda, dos paradigmas, na medida em que são concebidos por amplos segmentos do público em geral, enquanto aqueles são construídos por teóricos, *experts* e *policy-makers*. A questão fundamental, então, consiste em como captar ou traduzir esses sentimentos e utilizá-los na formulação de programas. As pesquisas de opinião, por exemplo, são instrumentos frequentemente empregados.

d) Ideias como estruturas simbólicas

As estruturas simbólicas, *frames*, como o nome indica, são conceitos, símbolos providos pelas ideias e empregados na estruturação de soluções em termos normativamente aceitáveis. Este processo de estruturação, ou construção de quadros normativos, dá-se mediante “transposição” e “bricolagem”, nos quais o uso de referências históricas, pessoas, eventos, imagens, expectativas e aspirações permite simplificar e ressaltar as ideias, tornando-as palatáveis à população.

Conceitos e símbolos aparecem nos pronunciamentos públicos referenciados historicamente, nas “palavras de efeito”, visando a reunir apoio. No Brasil, exemplos típicos são as referências à industrialização do país, ao ex-presidente Getúlio Vargas (1882-1954), à burocracia como sinônimo de ineficiência, ao mercado como eficiente, às empresas como expropriadoras dos trabalhadores, ao Estado como substituto da “mão invisível” e promotor do interesse público etc. A fonte na qual os *policy-makers* selecionam os símbolos e conceitos, segundo Campbell, são os sentimentos públicos, o que a legitima e dá força.

2.2.2.3 Ideias como constructo e discurso

Outra forma de compreender o papel e a importância das ideias na *policy-making*, adotando uma concepção mais ampla do que aquela empregada pelos institucionalismos racional, histórico e sociológico, é considerá-las como conteúdo e substância do discurso, perspectiva proposta por Schmidt (2008), no âmbito do que a autora qualifica como “Institucionalismo Discursivo”. Discurso, sob esse prisma, abrangeria “não apenas o conteúdo substantivo das ideias, mas também o processo interativo mediante o qual as mesmas são comunicadas” (SCHMIDT, 2008, p. 305). Essa abordagem introduz uma inovação importante na análise institucional ao reabilitar o sujeito (agência) e ao ressignificar o conceito de instituições, considerando-as tanto como estruturas quanto como constructos internos aos agentes.

Ideias e discursos, por conseguinte, possuiriam poder explicativo na *policy-making*. A questão que deriva dessa perspectiva, no entanto, é a de como desvelar os mecanismos mediante os quais elas determinam os *outcomes* políticos. Com esse intuito, a autora, assim como Campbell (1998), também desenvolveu uma taxonomia das ideias e dos discursos, de forma a explorar seu poder explicativo. As ideias, nesse sentido, exprimem três níveis: políticas (*policies*), programas e filosofias (visão de mundo). São, ainda, de tipos cognitivo e normativo. O discurso, por sua vez, constitui um processo interativo de transmissão das ideias, podendo ser coordenativo e comunicativo.

Em seu sentido geral os conceitos guardam correlação com aqueles tratados até aqui. As políticas constituem soluções específicas propostas pelos *policy-makers*. Os programas sustentariam, num nível mais geral, as políticas definidas no nível anterior. Equivaleriam, assim, aos conceitos de paradigmas, consoante o proposto por Hall (1993), de “quadro de referências”, utilizado por Jober e Muller (JOBBER, 1989; MULLER, 1995 apud SCHMIDT, 2008), de “núcleo da política”, de Sabatier, Jenkins-Smith (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud SCHMIDT, 2008), dentre outros. As ideias programáticas estariam, ainda, num nível mais básico, haja vista que elas definiriam os próprios problemas a serem resolvidos pelas *policies ideas*. As filosofias, ou filosofias públicas, equivaleriam aos sentimentos públicos de Campbell (1998), ou de “núcleo duro” da política de Sabatier e Jenkins-Smith. São as visões de mundo que embasam as ideias programáticas e políticas, conferindo-lhes organização, valores e princípios de conhecimento da sociedade.

As políticas, os programas e as filosofias expressariam dois tipos de ideias: cognitivas e normativas. De forma geral, as ideias cognitivas elucidariam o que os problemas são e o que fazer visando a solucioná-los, exprimindo uma relação de causalidade. Normativamente, indicariam o que é bom ou ruim acerca dos mesmos, externando uma lógica de adequabilidade (*logic of appropriateness*) e de legitimidade. As ideias, no entanto, não explicariam por que algumas prevalecem e outras falham na construção de políticas, o que exigiria a interveniência de outro mecanismo explicativo: o discurso. Mais abrangente que as ideias, segundo a autora, o conceito representaria, simultaneamente, tanto seu conteúdo quanto o processo interativo que ocorre em sua transmissão. Discurso, nesse sentido, aplicar-se-ia desde a intercalação de argumentos técnicos e científicos com narrativas mais acessíveis ao público em geral, até a construção de “comunidades epistêmicas”, de Haas (1992), e as “coalizações de defesa”, de Jenkins-Smith; Sabatier (1993), dentre outros.

Dois processos orientariam essa interação: coordenativo, no âmbito do *policy process*, e comunicativo, na comunicação política na esfera pública. Discurso, nessa perspectiva, constituiria não apenas o “que” se diz, mas para “quem”, “como”, “onde” e “por que” se diz. Na esfera das políticas públicas, os atores políticos: servidores públicos, especialistas, grupos de interesses, ativistas, coordenariam suas ideias na formulação de entendimentos e acordos e sobre políticas. Na esfera política (*politics*), indivíduos e grupos apresentariam, deliberariam e legitimariam as ideias para o público.

Esse constructo, obviamente, não esgota toda a riqueza da abordagem discursiva, posto que deixa de fora trabalhos e estudiosos de grande envergadura teórica, como Jügens Habemas, entre outros. Mas orienta suficientemente como, onde e que evidências buscar e

examinar na explicação da *policy-making* e corroborar seu poder explicativo. Nesse plano, o caminho metodológico sugerido por Schmidt é a descrição do processo de coordenação e comunicação das ideias nas esferas políticas (*policy*) e pública (*politics*), permitindo entender por que algumas foram exitosas e outras não. Esse caminho metodológico extrapola, no entanto, o objetivo perseguido na pesquisa, embora delinieie os processos a serem observados no âmbito de exames de políticas públicas específicas, o que se pretendeu alcançar no caso do saneamento básico no Brasil. No que tange ao nosso objeto de estudo, as críticas que, nos anos 1990 e, posteriormente, nos anos 2000, foram respectivamente lançadas sobre a AP e a NAP, podem ser compreendidas com a preparação do terreno e a construção de novas referências.

2.2.2.4 Ideias como crenças programáticas

Um outro caminho metodológico a ser observado diz respeito a considerar as ideias como situadas num nível intermediário (*meso-level*) (KISBY, 2007), distintas das ideologias, das visões de mundo (*macro-level*) e das posições acerca de políticas públicas (*micro-level*). O autor emprega o conceito de Berman, que as define como “crenças programáticas”, as quais proveem uma estrutura ideacional que orienta a formulação de políticas, permitindo aos autores desenvolverem tipos específicos de respostas políticas. As ideias, nesse sentido, alçadas ao status de variáveis independentes, conduziriam alterações nas políticas não orientadas por mudanças ideológicas ou por relações de interesses dos atores em jogo. As mesmas, todavia, não devem ser consideradas como fatores determinantes exclusivos das políticas, mas constituem fontes alternativas onde se devem buscar explicações que apontem, em caso concreto, um distanciamento entre ideologias, interesses e instituições e os *outcomes*. A implicação direta desse postulado, no caso das políticas de saneamento básico no Brasil, consiste em demonstrar como as políticas instituídas nos últimos 50 anos se distanciaram das ideologias conservadora (1960 a 1980), social-democrática (1990 a 2002) e socialista (a partir de 2003) que caracterizaram os estratos políticos que governaram o país. As ideias, nessa perspectiva, valeriam por si, teriam vida própria, como lembra Kisby (2007), sustentando-se em trabalhos de Berman sobre a influência das ideias na política alemã. Enquanto tal, não seriam constrangidas por fatores de ordem ideológica, dos interesses dos atores em jogo ou das instituições.

Essa perspectiva exigiria uma mudança de metodologia. Assim, mesmo que se admita que fatores materiais (interação entre estrutura e agência, influência de atores formais e informais) endógenos e exógenos à rede da política pudessem também impactar os *outcomes*

políticos, a perspectiva das ideias como fator independente exige que se busque: “o contexto ideacional no qual os atores-chave operam; a influência das crenças programáticas nas ações desses atores que formam a rede de políticas por intermédio da qual as crenças programáticas possam ter um impacto nos *outcomes* políticos” (KISBY, 2007, p. 83).

2.2.2.5 Ideias como crenças: visões de mundo, fundamentos e causas

Goldstein e Keohane (1993) trazem contribuições importantes a esse debate. Para os autores, as ideias, tanto quanto os interesses, têm peso na explicação do comportamento humano. Definidas como crenças mantidas pelos indivíduos, as ideias são dos seguintes tipos: a) visões de mundo; b) crenças fundamentais; e c) crenças causais.

As visões de mundo, como o termo sugere, dizem respeito à compreensão que um grande número de indivíduos compartilha acerca da natureza do mundo e que tem impacto em seus comportamentos, compreendendo um universo de possibilidades de ação, de concepções que se relacionam e definem suas identidades, provocam emoções profundas e lealdades. Para os autores, ainda, “tais crenças variam de princípios morais gerais até a concordância da aplicação de conhecimento científico específico” (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 7). As crenças fundamentais, por sua vez, “[...] consistem de ideias normativas que especificam critérios para distinguir o certo do errado e o justo do injusto” (IDEM, p. 9). Essas crenças básicas ou fundamentais têm um papel importante de mediação entre a visão de mundo e uma ação política em particular, posto que, segundo os autores, traduzem essa doutrina fundamental em guias de ação. As crenças causais, finalmente, referem-se aos entendimentos sobre a relação de causa e efeito, mas numa dimensão que ultrapassa a perspectiva individual. Essas crenças “gozam de autoridade adquirida do consenso compartilhado de elites reconhecidamente aceitas, quer ligadas a conselhos de anciões, quer de cientistas de instituições de renome” (IDEM, p. 10).

A influência das ideias sobre o *policy process*, todavia, exige mecanismos específicos para que se efetive. Três caminhos causais, portanto, constroem esse processo. As ideias, assim, proveem uma espécie de “mapa” causal na tomada de decisão; afetam as estratégias quando não existe um único ponto de consenso ou equilíbrio; e quando se institucionalizam. No primeiro caso, a necessidade de os indivíduos determinarem suas preferências, ou o entendimento sobre as relações de causalidade, induzem os indivíduos ao estabelecimento e uso de trilhas sobre cursos de decisões estratégicas sobre seus objetivos e um conjunto de alternativas. No segundo caso, quando não há consenso sobre um curso de ação

específico, as ideias influenciam ajudando ou dificultando a articulação de esforços no alcance de *outcomes* mais eficientes. Nesse caso, segundo os autores, elas servem como “pontos focais” que propiciam a definição de soluções cooperativas ou atuam como instrumentos de coalizações (colas) que facilitam a coesão de um grupo. No terceiro, ideias tornadas regras ou normas, institucionalizadas, portanto, passam a constranger o processo de escolha política.

2.2.3 Os paradigmas de gestão como ideias determinantes de mudança institucional

Os paradigmas de gestão e organização do Estado: a Administração Pública Burocrática (AP), a Nova Administração Pública (NAP), e o que se pretende demonstrar na atual Política de Saneamento Básico, a Nova Governança Pública (NGP) expressam os processos, mecanismos e relações apresentados. Do pressuposto, portanto, do paradigma político (HALL, 1993), passando pelo de estrutura bidimensional normativa e cognitiva em planos de fundo (CAMPBELL, 1998), de crenças programáticas (KISBY, 2007) do Institucionalismo Discursivo (SCHMIDT, 2008) até as crenças (visões de mundo, princípios fundamentais e relações causais) de Goldstein e Keohane (1993), muitos são os modelos explicativos que situam as ideias como determinantes de mudanças institucionais, desenhos e resultados de políticas. Todas, portanto, têm uma perspectiva comum, haja vista que estão preocupadas em entender e explicar os processos de mudanças operados no *policy process*, não explicados por referenciais teóricos prevalentes, quer se fundem nos Institucionalismos da Escolha Racional, Histórico e Sociológico, capazes de explicar a política e seu contexto, mas pouco efetivos quanto às mudanças que podem ocorrer nas políticas. Não se deve esquecer que os processos abordados na pesquisa foram aqueles atinentes à busca de explicação das mudanças ocorridas nas políticas de saneamento ao longo dos últimos 50 anos, o que torna contestáveis análises fundadas exclusivamente nestas teorias neoinstitucionais.

As teorias institucionais têm, obviamente, poder explicativo inestimável, conferindo centralidade, respectivamente, à estrutura de incentivos mitigadora de incertezas, ao legado de políticas prévias e às crenças e normas culturalmente construídas. Em tais perspectivas, as ideias se inserem, quando muito, como fatores coadjuvantes subordinados. O que se quer demonstrar, no entanto, é que essas, e não aquelas, são determinantes nos processos de formulação e implementação de políticas por intermédio de instrumentos que lhes são próprios. Explicar as políticas de saneamento básico no Brasil por intermédio daquelas teorias seria o mesmo que dizer que os fatores que influenciaram os arranjos instituídos em 2007 (DNSB, PFSB, PAC Saneamento e PLANSAB) foram decorrentes da construção de regras

racionais, do legado das políticas de saneamento anteriores e de crenças, normas e rotinas socialmente construídas, o que não parece completamente evidente, conforme se demonstrou. O que se observa, seja tomando os arranjos vigentes, sejam aqueles instituídos nos anos 1960/1970 e 1990, é que um processo de mudanças efetivamente ocorreu, e os motivos dessas mudanças foram provocados por outro conjunto de fatores.

O Quadro 2, a seguir, consolida essa base analítica e indica onde buscar os elementos que comprovem a influência das ideias em cada política de saneamento instituída nos períodos citados: PLANASA, PMSS e DNSB/PFSB/PAC/PLANSAB. Ao tomar os paradigmas de gestão como referencial ideacional, tem-se como pressuposto que os mesmos influenciaram a Política de Saneamento consoante a estrutura matricial expressa em duas dimensões horizontais: *policy decision-making* e *policy-making*, respectivamente, determinando mudanças qualitativa e quantitativas nas variáveis-chave dessas dimensões, alcançando o Estado, as relações Estado/sociedade e coordenação e controle dos atores e recursos em jogo.

Quadro 2 - Ideias como determinantes das políticas de saneamento básico no Brasil

		AP, NAP e NGP		
		Papel do Estado	Relação Estado/Sociedade	Coordenação/Controle
Dimensões	<i>Policy decision-making</i>	Tomada de decisão: Autoridade	Mecanismos: Hierárquico (AP) Mercado (NAP) Redes de políticas (NGP)	Governança: Objetivos, funções/competências dos atores
	<i>Policy-making</i>	Instrumentos políticos: NATO ⁹ Regulação Provisão	Arranjos Institucionais Centralizado, Descentralizado Participativo Ator protagonista:	Governança: Entrega de bens e serviços Prestação de contas

⁹ NATO: refere-se à taxonomia de instrumentos políticos elaborada por CRHISTOPHER HOOD, citado por Howlett, Ramesh e Perl (2013): N – Nodalidade; A – Autoridade; T – Tesouro; e O – Organização.

		União, estado, município, empresas	
--	--	---------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa perspectiva, o capítulo subsequente elucida como as ideias dos paradigmas da AP e da NAP estão relacionadas aos *outcomes* políticos do setor: PNS/PLANASA e PMSS, sugerindo como seus mecanismos de coordenação e controle, e o *policy process* estão expressos em crenças, valores, normas, relações de causalidades e ideias que se institucionalizaram e constrangeram a tomada de decisão e a implementação dessas políticas. Introduz, nesse sentido, as bases para demonstrar como a NGP se tornou, em razão de pressupostos e de mecanismos próprios, paradigma com potencial para limitar o conjunto de instrumentos políticos que foram empregados a partir dos anos 2000 na construção dos arranjos institucionais da Política de Saneamento Básico de 2007.

3 PARADIGMAS DE GESTÃO COMO IDEIAS DETERMINANTES DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: PRECEDENTES HISTÓRICOS

Expostas as bases e pressupostos da abordagem analítica que confere destaque às ideias como fatores determinantes ou influenciadores dos processos de formulação de políticas públicas, este capítulo tem o intuito de analisar e demonstrar como as ideias acerca da gestão ou governança do Estado, na forma dos paradigmas da Administração Pública Burocrática (AP) e da Nova Administração Pública (NAP) estão relacionadas ao *policy process*, que resultaram nos tipos de arranjos políticos do setor de saneamento básico instituídos no Brasil. Tem por suposto que as mudanças significativas na área de saneamento revelaram um padrão relativamente estável e forte na *policy-making* no país, extensivo, em razão de sua magnitude, às demais áreas de intervenção governamental, concernentes a mudanças sucessivas no papel do Estado, no padrão da relação Estado/sociedade e na adoção de novos mecanismos de coordenação e controle de atores institucionais e de troca de recursos entre eles.

Assim, pode-se afirmar que as ideias, sejam elas definidas como paradigmas, normas, crenças programáticas, engendraram três formas de gestão (governança) da ação do Estado, sucedendo-se nos períodos de 1930/1960, 1990 e 2000: AP, NAP e NGP, cada uma empregando mecanismos particulares de coordenação e controle: hierarquia, mercado e redes (*network*), assim como seus correlatos processos de tomada de decisão: centralização, descentralização e participação. Cada paradigma, sob esse prisma, expressou as ideias que, em muitos sentidos, foram mais coerentes com os arranjos institucionais das respectivas políticas de saneamento básico do que com preceitos ideológicos dos atores políticos em posição de poder nas fases históricas citadas. As seções a seguir demonstram as duas fases iniciais desse processo e os arranjos construídos.

3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA (AP)

A administração burocrática constituiu, em escala mundial, a primeira grande reforma do serviço público, marcando a ruptura com a administração patrimonialista, ainda na segunda metade do século XIX (BRESSER-PEREIRA, 2007). Num sentido histórico mais amplo, confunde-se com a própria emergência do sistema capitalista e do Estado, expressando, numa perspectiva neomarxista, instrumento de hegemonia da classe burguesa em ascensão, segundo sentido conferido por Antonio Gramsci. Não obstante, a AP inaugura um processo de

racionalização das organizações, tendo sido recompensada pelo mercado e usada em larga escala pelos Estados, em razão da eficiência de seus mecanismos de coordenação e controle, dos quais os usualmente empregados são: hierarquia e centralização das decisões (DIMAGIO; POWER, 2006). Esse período marca o início de uma trajetória de institucionalização que ganhou força ao redor do mundo. No Brasil, a modernização burocrática deu seus primeiros passos com atraso de aproximadamente 80 anos, tendo sido introduzida no governo Vargas, nos anos 1930, embora compartilhando espaços com outras gramáticas políticas da ação do Estado, de acordo com Nunes (1997). Contudo, a AP expressa uma mudança paradigmática significativa, posto exprimir alterações no grau de utilização dos instrumentos, dos instrumentos em si e dos processos e conteúdo a serem utilizados a partir de então, consoante o modelo explicativo de Hall (1993).

A segunda grande incursão brasileira nesse campo foi contemporânea do segundo movimento de reforma ocorrido após a II Guerra Mundial, e prontamente captada pelos governos militares já nos anos 1960. Esse segundo movimento teve por mote a ideia de buscar maior flexibilização e autonomia das organizações do Estado, visando à promoção de desenvolvimento econômico e de justiça social no contexto do *welfare state*. A criação de empresas estatais, autarquias e fundações constituiu sua principal estratégia. Observe-se que tendo sido ideologicamente aliado às forças conservadoras nacionais e internacionais pró-capitalismo, portanto, esse processo de “burocratização” da administração pública pela via das empresas estatais não se coaduna integralmente com esse recorte ideológico. O Estado, nesse sentido, manteve-se equidistante (revelando uma autonomia) dos interesses de classe, apoiando-se nas crenças de sua burocracia (militar e civil), conforme o sentido atribuído por Scokpol (1984). A AP se situou num nível intermediário entre as ideologias, visões de mundos e proposições usuais sobre a prestação de serviços públicos. A burocracia governamental adotou como referência, nesse período, e promoveu arranjos institucionais deslocados do viés conservador exclusivamente pró-mercado e do modelo de prestação de serviços de saneamento sob responsabilidade dos municípios.

Esse modelo manter-se-ia firme até o advento da crise fiscal do Estado, de mudanças na sociedade no contexto da globalização – entendida aqui para além da esfera econômica – e da necessidade de reorganização da economia, os quais influiriam diretamente na exigência de nova reformulação dos serviços públicos sob égide de novas tradições: a Nova Administração Pública (NAP) e a Nova Governança Pública (NGP). Importa observar, no entanto, a influência da AP nos contornos dos arranjos institucionais da nascente Política Nacional de Saneamento.

3.1.1 A Política Nacional de Saneamento (PNS)

Inicialmente definida como Política Nacional de Saneamento Básico pelo Decreto-Lei nº 248, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967a), vigente de sua data de publicação no Diário Oficial da União (DOU), em 28 de fevereiro de 1967, até 27 de setembro de 1967, data de publicação no DOU da Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, que o revogou e substituiu pela Política Nacional de Saneamento (BRASIL, 1967b), esses dispositivos constituem o que se pode definir como surgimento de uma política nacional no setor¹⁰. O próprio instrumento político e jurídico adotado inicialmente: decreto-lei, é revelador, de um lado, do grau de autonomia dos tomadores de decisão e, de outro, do mecanismo preferencial de coordenação e controle: hierarquia e centralização.

Embora com curto prazo de vigência, os arranjos instituídos pelos Decretos-Lei nº 248, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967a), e 303, também de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967b), estabeleceram estruturas organizacionais diferenciadas para tratar de “setores” do saneamento que, posteriormente, integrariam uma mesma política. O Decreto-Lei nº 248/1967 estabeleceu os arranjos institucionais que, em nível federal, coordenariam a Política Nacional de Saneamento Básico, integrada pelos serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários. O Decreto-Lei nº 303/1967, por sua vez, instituiria os instrumentos de controle da poluição ambiental, especialmente a relacionada aos resíduos líquidos, sólidos e de qualquer natureza, provenientes de atividades industriais, comerciais, agropecuárias, domiciliares e públicas. O máximo de participação incorporado na Política de então, a despeito da natureza hierárquica e centralizadora da *policy-making*, consistiu no estabelecimento de arranjos contemplando, em suas estruturas, a existência de conselhos com competências para coordenação das políticas e elaboração dos planos nacionais e mecanismos de implementação. O Quadro 3, abaixo, expressa a natureza hierárquica e centralizadora desses arranjos, conferindo competências apenas a órgãos federais.

Quadro 3 - Resumo dos arranjos institucionais de saneamento básico e controle da poluição (resíduos)

¹⁰ O Decreto-Lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967, criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental. Ambos os decretos-lei foram revogados pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento.

Base Legal	Instrumento Político	Órgão Supervisor	Unidade Coordenadora	Competência*
Decreto-Lei nº 248/1967	Política Nacional de Saneamento Básico	Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais	Conselho Nacional de Saneamento Básico	Definir a Política Nacional de Saneamento Básico; elaborar a Política Nacional de Abastecimento de Água e Esgotos Sanitários
Decreto-Lei nº 303/1967	Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental; Política de Controle de Resíduos Líquidos, Sólidos	Ministério da Saúde	Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental	Promover e coordenar as atividades de controle ambiental

Fonte: Elaborado pelo autor.

No mesmo ano, a Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, revogou os referidos decretos-lei e instituiu a Política Nacional de Saneamento, agora integrando os componentes que se tornariam referência nos arranjos desenhados a partir de então (água, esgoto, resíduo e drenagem):

Art. 2º [...]

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle de inundações e de erosões.

Esse dispositivo legal instituiria também o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), órgão colegiado responsável por exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento, incluindo a elaboração e a expedição do Plano Nacional de Saneamento, observadas as normas gerais do planejamento governamental (art. 2º). A criação das condições efetivas de formulação e implementação do citado Plano, no entanto, só viria a ocorrer a partir da autorização do uso dos recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) nas operações de financiamento do Saneamento por intermédio

do Decreto-Lei 949, de 13 de outubro de 1969, DOU de 17 de outubro de 1969. Em 1971, o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) entra em operação.

Esses arranjos refletiram integralmente o preceito da AP, hierarquia e centralização no processo de formulação, e o exercício de um papel relevante na implementação, por intermédio de empresas públicas federais e estaduais, essas em processos de criação incentivados interna e externamente. São destaques, nesse sentido, os processos de centralização do planejamento e coordenação da Política sob responsabilidade da União e seus órgãos. Embora os municípios tenham preservado a competência constitucional para entrega desses bens e serviços, os incentivos na forma de investimentos e assessoramentos foram condicionados à concessão às empresas de saneamento criadas após a instituição da política, ou antes dessa, como foi o caso, no estado do Piauí, da empresa Águas e Esgotos do Piauí S/A (AGESPISA). Salles (2008) dá destaque à influência do Banco Mundial na adoção desse modelo¹¹. As empresas públicas criadas nesse período refletiam, por conseguinte, ideias que promoviam transparência e maior eficiência, típicas da segunda geração da AP (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Nesse sentido, serviços de saneamento prestados pelos municípios, seus órgãos e entidades, assim como o padrão de financiamento da infraestrutura adotado até os anos 1960, foram contestados em prol de um modelo burocrático empresarial estadualista e, esse, posteriormente, e pelos mesmos motivos (baixa cobertura e desempenho), por modelos privatistas, senão de transferência direta dos serviços para empresas privadas, pelo menos mediante a incorporação de modelos de gestão típicos dessas empresas. Em ambos os contextos, os paradigmas e programas constituíram parâmetros confiáveis mediante os quais se estruturam a formulação e a implementação de políticas públicas no setor. Os discursos que se constroem e se consolidam em torno deles, conforme Schmidt (2008), contribuem para a escolha do tipo de resposta adotado no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Esse modelo esteve presente nas sucessivas fases históricas de construção de políticas de saneamento básico no Brasil, caracterizado por um processo interdependente de existência de trágicos indicadores de cobertura dos serviços, percepção de exaurimento dos arranjos institucionais até então em curso e a construção de consensos visando a instituir novos arranjos. A subseção seguinte descreve esse processo.

O PLANASA (BRASIL, 1969) foi o principal instrumento de planejamento do saneamento básico no Brasil, a partir de 1969. O Plano definiu como competência da União as

¹¹ A influência do Banco Mundial nesse processo sugere, em princípio, um distanciamento de sua posição com os relacionados ao Capital.

funções de fixação da política tarifária, de estabelecimento de diretrizes e de financiamento. Aos governos estaduais (companhias estaduais de saneamento), competiriam a operação dos serviços de água e esgoto, com metas permanentes de expansão de cobertura (CUNHA et al., 2006). Apesar de a titularidade ser, constitucionalmente, competência municipal, o Plano expressou instrumento de delegação do exercício dessa titularidade para os governos estaduais, no que concerniu à prestação dos serviços, e dos estados para o governo federal, com relação ao planejamento e parte do financiamento do setor. O PLANASA incorporava, dessa forma, dois níveis de delegação: primeiro, entre os municípios e as companhias estaduais, para a prestação dos serviços; segundo, entre estados e governo federal, para planejamento e financiamento do setor (CUNHA et al., 2006).

O fim do PLANASA, como consequência da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e do modelo de financiamento dos investimentos adotado na época, representou o fim de uma possibilidade de universalização dos serviços de água tratada e coleta de esgoto, ainda no século XX. Estudos, como o de Monteiro (1993), realizados a partir de dados de investimentos e de crescimento demográfico no país, estimavam que, mantido o ritmo médio de oferta de serviços observados entre 1971 e 1986, a universalização da entrega de água tratada e da coleta de esgoto seria alcançada, respectivamente, nos anos de 1990 e 2000. Apesar do grande avanço, esse objetivo não logrou êxito, abrindo a possibilidade de uma nova mudança institucional.

3.2 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NAP)

O contexto ideacional dos anos 1990 também influenciou em mudanças significativas. As transformações na sociedade – globalização econômica e tecnológica –, segundo Trosa (2001), ensejaram nova mudança na estrutura do Estado e, por conseguinte, do serviço público. Sob risco de ver sua capacidade de influência reduzida, em razão da perda de capacidade de financiamento e prestação direta dos serviços, ainda de acordo com a autora, o Estado foi o ator protagonista nesse processo de mudanças, equilibrando-se entre os fluxos (e pressões) transnacionais de ideias de reforma, demanda interna crescente advinda de cidadãos (usuários) mais exigentes quanto a serviços específicos para seus problemas, uma burocracia menos tolerante de padrões hierárquicos e, mesmo, de uma opinião pública clamando maior transparência e prestação de contas dos gestores.

Esse movimento impulsionou pesquisas, experiências e adoção de modelos concretos de entrega de bens e serviços públicos por empresas privadas. A NAP, nesse contexto,

orientou um conjunto de mudanças na estrutura e nos processos administrativos do Estado, objetivando torná-lo mais eficiente. Os objetivos foram otimistas: dar qualidade aos serviços públicos; tornar as operações do governo mais eficientes; aumentar as chances de a implementação de políticas públicas promover mudanças mais efetivas; aumentar o controle político sobre a burocracia. A relação Estado/sociedade e os mecanismos de coordenação e controle foram fortemente influenciados pela ideia do mercado e da descentralização da produção de bens e serviços, ainda que seu receituário padrão não tenha sido facilmente assimilável: venda de bens públicos; redução de gastos; divisão de estruturas organizacionais em unidades menores; redesenho de processos buscando eficiência; introdução de padrões de qualidade para a saúde, a educação; introdução de procedimentos orçamentários para encorajamento de servidores para preocupação com custos, gestão de risco, gestão por resultados; *accountability*; avaliação de resultados (POLLITT; BOUCKART, 2011).

No Brasil, essas estratégias sustentaram políticas de privatização de empresas públicas, abertura da oferta e prestação de serviços públicos pelo mercado, descentralização administrativa para estados e municípios, participação social no controle de políticas públicas, terceirização de serviços e criação de agências reguladoras, de organizações da sociedade de interesse público – OSCIP (BRESSER-PEREIRA, 1999). Tais mudanças, entretanto, revelaram ausência de consenso na burocracia e forte reação política de setores diretamente atingidos, embora não tenha havido reversão das experiências implementadas¹².

Um ponto interessante a destacar concerne ao fato de as críticas e resistências a essas mudanças tenham sido extremamente fortes no Brasil (como, de fato, na Europa e na América Latina), tendo alimentado o discurso de partidos oposicionistas, dos quais o Partido dos Trabalhadores (PT) foi um dos principais porta-vozes e o que mais capitalizou dividendos políticos no período, logrando-se vencedor das eleições presidenciais em 2002. De forma mais pragmática, esse processo significou a adoção, pelo setor público, de modelos oriundos do setor privado, não obstante que os fins almejados por ambos fossem opostos: mudanças sociais e lucro, respectivamente. Muitas dessas reformas, entretanto, parecem não ter sido acompanhadas por mudanças nos sentimentos públicos e nas estruturas simbólicas da população, conforme conceito empregado por Campbell (1998), ou não se tornaram devidamente convincentes, segundo a lógica discursiva apresentada por Schmidt (2008). Foi sob influência da NAP,

¹² O papel da burocracia nessa resistência constitui lacuna que demanda novas explicações.

todavia, que se implementou a primeira fase do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS (1993 a 2002)¹³.

Uma questão importante nessa discussão é que a NAP propiciou abertura à incorporação da participação social nas ações do Estado. Em Lima e Lima (2016), destacou-se como essa temática perpassa por diversas áreas e discussões, e explica como se inseriu na agenda política dos partidos de esquerda que deram sustentação aos governos dos ex-presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff, assim como se tornou instrumento e mecanismo encontrados posteriormente na NGP. Participação, sob a perspectiva trabalhada pelos autores, constitui um conceito síntese utilizado na filosofia política, na economia política e na administração pública¹⁴, consoante tenha sido contemplada, respectivamente, nas discussões sobre as crises de representação, incapacidade do Estado e esgotamento da administração pública burocrática. Sob os pressupostos da NAP, assim, o governo federal implementou o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS).

3.2.1 Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)

A incapacidade de investimento do Estado, envolto em grave crise inflacionária, e a ineficiência da administração em prover o cumprimento de metas e a correção de desequilíbrios regionais nos serviços públicos propiciaram as condições para o surgimento e a adoção de novas matrizes explicativas e novo paradigma acerca da organização do Estado. Nesse contexto, a Nova Administração Pública – NAP (*New Public Management - NPM*) se popularizou como paradigma pós-burocrático capaz de oferecer respostas rápidas e satisfatórias aos problemas citados. Com fortes contornos neoliberais, fundada na Teoria da Escolha Pública, promotora da ideia de redução do Estado, do uso do mercado como mecanismo de alocação de recursos e da transferência da prestação de serviços para o setor privado, a NAP completou esse receituário embasando a utilização de instrumentos de gestão típicos do setor privado, além da descentralização dos serviços para estados e municípios.

No Brasil, o ex-ministro de Administração e Reforma do Estado nos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998; 1999 a 2002), Bresser-Pereira, foi um de seus principais defensores. O quadro precário do Estado e da administração pública

¹³ Sales (2009, p. 60), relaciona um conjunto mais amplo de programas de saneamento nos anos 1990. Considerou-se, não obstante, que apenas os PMSS I e II externam estrutura e envergadura que os equiparem às DNSB/PFSB e ao PAC Saneamento, e são suficientes para demonstrar o impacto da NAP.

¹⁴ A relação ou tensão democracia *versus* burocracia, relativamente à participação social no Brasil, também demanda novas investigações, uma vez que as resistências invariavelmente são atribuídas à esfera política.

propiciou a construção de arranjos inovadores. A partir de 1995, observa-se um esforço não apenas de reconfiguração do setor de saneamento segundo parâmetros distintos daqueles adotados no PLANASA, mas da própria administração pública (BRASIL, 1995). Novos atores, mecanismos de coordenação e alocação de recursos foram empregados. A atração de corporações empresariais para os diversos setores da economia, o uso de competição (leilões de concessões de serviços) e a busca por investimentos privados e formas associativas de gestão foram sistematicamente tentados. Sintomático, nesse período, foi o veto à lei de saneamento básico aprovado pelo Congresso Nacional (MARQUES, 2000) e a apresentação e aprovação de regras de concessão dos serviços públicos, Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995), expressando a nítida orientação pró-mercado, incentivadora da concessão e/ou privatização das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB).

Esse processo, no entanto, especialmente as privatizações, não prosperou, segundo Brito et al. (2012), e a despeito da inexistência de uma política nacional de saneamento sustentada em ampla discussão legislativa, o governo FHC incrementou o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), oriundo do governo Itamar Franco (1993 a 1994)¹⁵, dando-lhe, informalmente, status de política nacional, em face dos objetivos e alcance das mudanças conquistadas. O Programa, assim, refletiu as ideias fundamentais da NAP.

As razões para as mudanças não são muito difíceis de serem encontradas. No saneamento básico, o Brasil ainda se encontrava numa desconfortável posição nos índices de cobertura comparativamente aos das nações desenvolvidas ou em desenvolvimento. Mesmo em 2011, os dados disponíveis indicavam que o país ocupava a 112^a posição num grupo de 200 países (TRATA BRASIL, 2011), incompatível, portanto, com a robustez de sua economia, à época a sexta maior entre cerca de 180 nações, segundo avaliações do Fundo Monetário Internacional (FMI), para o ano de 2014 (FMI, 2014).

Dados extraídos do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (Snis)¹⁶, em 1999, ano no qual os indicadores permitem a construção de séries históricas mais consistentes, evidenciavam baixas coberturas nos indicadores pesquisados, com graves assimetrias entre as regiões do país, o que reforçava a discussão acerca do exaurimento do modelo burocrático que orientou a formulação e a implementação do PLANASA. A Tabela 1 apresenta essas distorções,

¹⁵ O governo do ex-presidente Itamar Franco correspondeu ao período de 29 de dezembro de 1993 a 31 de dezembro de 1994.

¹⁶ O Sistema de Informações sobre Saneamento (Snis) foi um dos produtos do PMSS, visando a aperfeiçoar o sistema de planejamento, gerenciamento e controle do setor.

comprovando a precariedade dos serviços, e ilustra a dimensão dos esforços a serem envidados, objetivando solucioná-los.

Tabela 1 - Indicadores de cobertura de saneamento básico em 1999

Índices	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Atendimento Total de Água	81,74	58,52	69,66	88,96	86,01	86,01
Atendimento Urbano com Água	95,19	73,54	91,38	99,84	97,73	100,00
Coleta de Esgoto	53,92	18,05	39,04	48,89	65,03	40,52
Tratamento de Esgoto	70,28	86,27	82,29	90,46	63,87	81,43
Atend. Urb. de Esgoto (mun/atend)	64,41	12,49	38,75	58,52	82,72	52,09

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados do Snis.

Ainda que esse quadro fosse derivado da crise fiscal do Estado e de sua incapacidade para prover investimentos de grande envergadura, ele se prestava a reforçar o arsenal de argumentos promotores da reforma da administração pública. A análise dos indicadores revela, não obstante, as consequências de decisões políticas adotadas no contexto do PLANASA. Uma clara opção pelos serviços de abastecimento de água, em detrimento dos de esgotamento sanitário, está patente, decorrente ainda do intenso processo de urbanização e industrialização do país. As regiões Sudeste e Sul, as mais desenvolvidas, e a Centro-Oeste, apresentavam números significativamente maiores que os observados nas regiões Norte e Nordeste. No que concerne à coleta de esgoto, os indicadores são trágicos não apenas para o país, quando analisados isoladamente, mas também para as regiões, quando analisadas comparativamente. Norte e Nordeste, mais uma vez, apresentam os menores indicadores de cobertura do Brasil. Embora o Snis não disponibilize dados das regiões interioranas, a assimetria entre as zonas urbana e rural exprimem indicadores mais trágicos, imputando grave quadro de desigualdade de atendimento.

Em 1999, nenhuma região brasileira havia alçado o patamar de 100% de cobertura nos serviços de fornecimento de água e coleta de esgoto. O Brasil, dados consolidados, despontava com 81,84% de atendimento total de água, embora as regiões Norte e Nordeste não chegassem, respectivamente, a 60% ou 70%, o que já expressava um grau de assimetria relativamente alto entre as regiões. Os indicadores urbanos, por sua vez, expressavam a clara opção governamental pelo favorecimento desse segmento em detrimento das regiões rurais, o que se explica pelo processo de urbanização e de desenvolvimento em voga nos anos 1970, caracterizado, segundo Almeida, citado por Brito et al. (2012, p. 69), pela necessidade de se

dotar de infraestrutura sanitária as regiões estratégicas do país, visando a dar suporte ao desenvolvimento industrial, ao crescimento econômico e à desorganizada urbanização.

Na coleta de esgotos, o quadro se mostrava de maneira mais dramática ainda, com o país atendendo apenas 53,92% de sua população, e com quatro de suas cinco regiões com indicadores abaixo desse valor. Apenas a região Sudeste apresentava indicadores superiores aos do país, com 65,03% de cobertura. As regiões Norte e Nordeste, mais uma vez, apresentavam os indicadores mais baixos de cobertura. Esse problema, qualificado de “exacerbação da exclusão sanitária”, em razão de parcelas da população destituídas de poder econômico e representação política forte terem sido deixadas de fora, tem raízes no PLANASA (REZENDE; HELLER, 2008 apud BRITO et al., 2012, p. 69-70).

O estado do Piauí, nesse cenário, expunha indicadores ainda mais preocupantes. Comparados aos índices do país e da região Nordeste, apenas no tratamento de esgoto, com 100% de atendimento, o estado adquiriu alguma projeção. A precariedade dos serviços nessa unidade da federação se situou num patamar inferior àqueles, especialmente no atendimento total de água e na coleta de esgoto, com percentuais de 63,81% e 8,33%, contra 81,84% e 53,02% do país, e 69,66% e 39,04% do Nordeste, respectivamente. O pequeno poder econômico e a frágil representação política explicam, nos termos sugeridos por Brito et al. (2012), esse grau de cobertura dos serviços.

O estado do Piauí, comparativamente a esses valores, apresentava a seguinte cobertura (Tabela 2):

Tabela 2 - Indicadores de cobertura de saneamento básico do Brasil, do Nordeste e do Piauí em 1999

Índices	Brasil	Nordeste	Piauí
Atendimento Total de Água	81,74	69,66	63,81
Atendimento Urbano com Água	95,19	91,38	93,38
Coleta de Esgoto	53,92	39,04	8,33
Tratamento de Esgoto	70,28	82,29	100,00
Atend. Urb. de Esgoto (mun/atend)	64,41	38,75	16,68

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados do Snis.

O PMSS despontava, nesse contexto, como mais uma esperança de correção e melhoria não apenas do quadro de precariedade, mas da imagem do país frente aos países desenvolvidos. Mas em que consistiu efetivamente o PMSS? O Programa foi instituído em 1993, como um projeto-piloto, ganhando substância nos anos que se seguiram, o que culminou por contemplar duas fases relevantes, o PMSS I (1993 a 1996) e o PMSS II (1997 a 2006)

(BRASIL, 2006). Como o próprio nome indicava, o PMSS visava à modernização do setor, à melhoria da eficiência e ao aumento da capacidade de financiamento da prestação de serviços. De maneira precisa, três objetivos orientavam as principais ações do Programa (BRASIL, 2006, p. 3):

- Induzir e viabilizar a reforma do setor de saneamento brasileiro, fortalecendo o planejamento;
- Induzir a reforma e a melhoria da eficiência dos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, tornando-os autofinanciáveis e capazes de melhorar a qualidade da prestação dos serviços; e
- Induzir o estabelecimento de instrumentos e estruturas de regulação e fiscalização dos serviços.

De projeto-piloto, em 1993, a ação permanente, em 1997, o PMSS foi beneficiado com o Acordo de Empréstimo nº 4292-BR, firmado com o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), em 16/06/1999, e apoio técnico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o que resultou na prorrogação de sua execução para 30/10/2007. Um total de US\$ 211 milhões foi aportado ao Programa, vinculado a três Acordos: US\$ 130 milhões advindos do contrato com o BIRD, sendo US\$ 75 milhões captados pela CEF, US\$ 30 milhões por meio do BNDES e US\$ 25 milhões, já contratados com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR. O restante, US\$ 81 milhões, seria de contrapartidas locais (BRASIL, 2006).

Um fato particularmente interessante, relativo à data final de vigência do Programa, em 30/30/2007, refere-se a sua implementação durante os cinco primeiros anos da gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, período que antecedeu a instituição das DNSB/PFSB, em 2007, e considerado, na pesquisa, como fase de formulação da Política, o que pode ter determinado a incorporação de alguns de seus componentes nas DNSB/PFSB e no PAC Saneamento. Foi importante no PMSS, nesse sentido, a assunção da Assistência Técnica como principal componente do Programa e seu foco:

[...] o apoio ao desenvolvimento de reformas nos órgãos e entidades do setor de saneamento no país, especialmente os prestadores de serviço, tendo como propósito melhorar a qualidade e o nível de eficiência e eficácia de suas ações, condição básica para universalização dos serviços. [...] a necessidade do estabelecimento de um processo de reestruturação setorial, que contemple, simultaneamente, a preservação dos aspectos positivos na atual organização do setor e a superação das ineficiências [...], realização de discussões e

diálogos com os principais interlocutores, além de diagnósticos, análises técnicas e recomendações de políticas em diversas áreas, tais como as de engenharia, economia, finanças, gestão, jurídico, institucional, ambiental, entre outras (BRASIL, 2006, p. 9).

A assistência técnica constituiu o principal componente do Programa, tendo como incentivo a ausência de ônus para os beneficiários: estados e municípios interessados em formular políticas e desenvolver o planejamento setorial, promover o reordenamento institucional e regulatório, inclusive a implantação de modelos alternativos de gestão, a reestruturação administrativa, o aumento da eficiência e da qualidade técnico-operacional, o equilíbrio econômico-financeiro e a capacitação de quadros técnicos, a construção de métodos e procedimentos regulatórios nas agências reguladoras (BRASIL, 2006, p. 4).

O Programa contemplou oito núcleos temáticos, integrando 60 projetos apoiados tecnicamente. Embora não tenha sido intenção desta pesquisa proceder à avaliação de sua implementação e dos resultados alcançados, observou-se que o Programa expressou um esforço de reorganização dos arranjos institucionais, atacando os principais fatores atribuídos aos fracassos do setor: falta de planejamento, fragilidade dos órgãos reguladores e a capacidade dos prestadores de serviços (SCAZUFCA, 2015). Os oito núcleos temáticos do Plano se concentraram em seis componentes principais:

- 1) Informações sobre saneamento, sendo a instituição do Sistema de Informações sobre Saneamento (Snis) sua principal contribuição;
- 2) Estudos nacionais e regionais voltados para o incentivo à eficiência ao resultado das ações de saneamento, construção da política nacional de saneamento básico, pesquisas nacionais e outros estudos;
- 3) Conservação de água e energia em sistemas de saneamento básico, direcionado à elaboração de estudos técnicos, de projetos de efficientização energética, de participação em congressos, seminários e similares, de apoio institucional à gestão eficiente e de combate ao desperdício;
- 4) Capacitação e desenvolvimento tecnológico, cooperação internacional em formação e capacitação, realização de cursos de regulação, concessão de prêmios e publicações;
- 5) Assistência técnica às ações de regulação, fiscalização e controle, de apoio às Agências Reguladoras;
- 6) Assistência técnica à reforma institucional, direcionada às regiões Nordeste, Sudeste/Norte e Centro-Oeste/Sul.

Esse último componente evidencia a preocupação governamental com as assimetrias regionais existentes. O PMSS influenciou fortemente os arranjos institucionais estaduais. No Piauí, esse esforço se fez presente nos projetos de (i) Ações de Reestruturação do Saneamento Ambiental no Estado do Piauí – Parte 1: Reestruturação da AGESPISA; (ii) Diagnóstico Técnico-Operacional e Elaboração de Nova concepção para o Sistema de Abastecimento de Água de Teresina (PI); (iii) Diagnóstico Situacional da AGESPISA; e (iv) Estudo de Cenários para a Reforma Institucional dos Serviços de Água e Esgotos no Piauí (BRASIL, 2006, p. 11). Não fosse a política de reforma do Estado voltada para privatização de empresas públicas, deficitárias ou não, a iniciativa de fortalecimento das companhias estaduais corroboraria a hipótese de prevalência do legado de políticas prévias. Observe-se que a NAP é abertamente promotora da descentralização, o que explica investimentos no aperfeiçoamento da gestão dessas companhias, mas, integralmente, pró-mercado, no que tange à alocação eficiente de recursos, o que sugere esforços de melhoria da gestão como estratégia para privatização.

Interpretação semelhante se pode fazer com relação à primeira gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, evidenciada pela continuidade das ações, mas inovadora em outros aspectos, o que sugere o início de uma inflexão com relação aos referenciais adotados, e revela a ambivalência do governo. Em 2006, encontrava-se em implantação a primeira experiência de gestão associada dos serviços de saneamento no Piauí, a criação do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí – CORESA Sul PI, com a participação de 36 municípios, já sob os parâmetros de consórcios públicos interfederativos previstos no art. 241 da Constituição e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (DOU de 7 de abril de 2005).

No que tange ao êxito do PMSS, o Snis consistiu de um dos componentes mais expressivos, subsidiando as análises dos resultados e desempenho da Política no Brasil. Seus indicadores, amplamente utilizados na pesquisa que sustenta esta tese, permitiram comparar e analisar o desempenho histórico entre 1999 e 2015 (último exercício com dados disponíveis). Embora a pesquisa não tenha objetivado analisar o PMSS, e a despeito de falhas detectadas na base de dados, seu exame constituiu um parâmetro confiável para medir o sucesso da implementação da Política que se institucionalizou a partir de 2007.

Os anos 2000, dessa forma, testemunhariam o alvorecer de novo referencial teórico-prático na gestão pública: a Nova Governança Pública – NGP (*New Public Governance*), definida por alguns como extensão da NAP e, por outros, como novo paradigma de condução dos negócios do Estado (OSBORNE, 2010). Essa mudança de paradigma, e sua influência, explicam, em muitos sentidos, o caráter ambivalente da gestão Lula. Um caminho alternativo

não percorrido nesta tese consistiria em examinar essa ambivalência como expressão da relação, não entre paradigma e políticas públicas, mas entre aqueles e os projetos de Estado, conforme sugerido por Aurélio, citado por Silva (2009), com todas as implicações teóricas pertinentes. O esforço aqui empreendido se situou do paradigma para frente. O Quadro 4, não obstante, ilustra e resume os vínculos entre as matrizes ideológicas, os projetos de Estado e os paradigmas de referência, sugerindo as incongruências discutidas nesta tese. Nele, expressam-se as incongruências e as relações que se tem explorado visando a evidenciar como as ideias acerca da gestão do Estado estão estreitamente ligadas ao tipo de política de saneamento formuladas e implementadas em cada período histórico.

Quadro 4 - Matriz político-ideacional dos governos brasileiros a partir do ano de 1964

Governo	Ideologia	Projeto	Paradigma
Militar	Conservadora	Nacional-desenvolvimentismo	AP
FHC	Social-democrática	Neoliberal	NAP
LULA	Progressista	Ambivalente	NGP

Fonte: Elaborado pelo autor.

No governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva novos referenciais irão influenciar e se sobrepor aos preceitos ideológicos, aos legados herdados de gestões anteriores e às estruturas (capacidades técnico-administrativas) dos atores institucionais em jogo. Esses referenciais se expressarão na forma de novo paradigma, de novas crenças acerca das causas dos problemas do país no saneamento básico e nos diversos setores sob intervenção governamental. Esses referenciais, assim, expressarão as ideias de uma nova governança do Estado, de sua relação com a sociedade e da coordenação e controle de velhos e novos atores institucionais e sociais que participarão do processo político. O capítulo seguinte abordará esses referenciais e destacará os elementos que influenciaram o desenho na Política de Saneamento Básico instituída em 2007.

4 O PARADIGMA DA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA (NGP)

Ao tomar a Nova Governança Pública como ideia que se tornou fator determinante dos arranjos institucionais que materializaram a Política de Saneamento Básico, defende-se que, de forma semelhante ao que ocorrera nos anos 1960 e 1990, com a AP e a NAP, respectivamente, a NGP constitui novo paradigma, expressando crenças, valores, programas, soluções que, no debate acerca dos problemas relativos às fragilidades do Estado na entrega de bens e serviços, foram determinantes e/ou influenciadores do *policy process* no Brasil, orientando, a partir dos anos 2000, a formação e a implementação de políticas públicas no setor de saneamento e em outras áreas de atuação governamental.

A NGP, por sua vez, expressa, ela própria, mudança institucional em nível ideacional, reproduzindo processos já observados nos períodos citados. Exprime, sob esse prisma, mudança de paradigma (HALL, 1993), mediante o estabelecimento de conceitos normativos e cognitivos, atingindo sentimentos públicos e estruturas simbólicas associados a discursos no seio da burocracia, das consultorias e das instâncias políticas e sociais (CAMPBELL, 1998; SCHMIDT, 2008), não vinculadas àquelas de corte eminentemente ideológicas (KISBY, 2007) e mesmo empíricas.

Para que essa hipótese fosse examinada e corroborada, enunciou-se que a NGP influenciou mudanças em três postulados básicos na Política. Primeiro, no relativo ao papel do Estado, o que pressupôs a adoção de um novo referencial acerca de sua autoridade e sua função na formulação e implementação de políticas públicas, importando concessão aos entes subnacionais ou mesmo à sociedade. Segundo, e vinculado a esse, no padrão da relação Estado/sociedade, caracterizado pelo emprego de instrumentos que valorizam a participação de atores sociais na formulação e na implementação de serviços, podendo apenas conduzi-los ou compartilhar essa provisão com esses atores. Terceiro, na coordenação e controle (governança em sentido estrito) do processo de provisão dos bens e serviços de saneamento básico segundo uma lógica interfederativa, compensando assimetrias na posse de recursos de poder: autoridade, dinheiro, informação, conhecimento e *accountability*.

Estabelecidas essas premissas, é imprescindível que se desnudem os elementos normativos, cognitivos e programáticos que definem e qualificam a NGP como ideias determinantes de *outcomes* políticos. Sob essa perspectiva, este capítulo discute brevemente seu desenvolvimento histórico e fundamentos, e apresenta seu desenvolvimento teórico expresso em duas escolas principais de pesquisa: a Escola da Governança em Rede (*Network*

Governance School – NWG) e a da Análise de Redes Sociais (*Policy-Network Analysis* – PNA). Buscou-se, concomitantemente, delimitar e vincular as categorias e o campo de análise dessas escolas com aquelas adotadas na pesquisa: papel do Estado, relação Estado/sociedade e coordenação e controle (governança).

4.1 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E FUNDAMENTOS

Embora não constitua objeto da construção teórica ora levada a cabo traçar a completa genealogia do conceito de governança, proceder à investigação de como o mesmo vem sendo abordado na literatura, em busca de um significado comum e de seus fundamentos, constitui sempre um bom começo. Nesse sentido, é com certa surpresa que, a despeito da larga utilização do termo governança, a partir dos anos 1980, encontram-se referências ao conceito ainda na Idade Antiga (SCHNEIDER, 2005) e na Idade Média (BEVIR, 2012), que guardaram sua essência e explicitam seu uso corrente e os processos que darão suporte ao desenvolvimento da pesquisa. Nesse sentido, a palavra governança, de acordo com Schneider (2005, p. 34):

[...] remonta ao condutor (*kybernêtês*) dos antigos navios de guerra gregos; assim os filósofos gregos se referem à condução do navio do Estado; [...]. Correspondentes latinos são ‘*gubernare*’ e ‘*regere*’, que foram empregados tanto para a condução de um navio quanto do Estado. [...] Deve-se observar também que o conceito “governance” é uma substantivação do verbo ‘to govern’. Acentuam-se, assim, os processos estatais de condução das posições de longo prazo. Por outro lado, e aí reside a inovação do conceito contemporâneo de governança, esse não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo –, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social.

Bevir (2012) a situará na Idade Média como referência à “governança da casa e da terra”, mas encontra o uso do termo entre o final e início dos séculos XIX e XX, admitindo que esse ganhou força apenas a partir dos anos de 1980, no bojo de novas teorias e práticas que mudaram a atenção das instituições centrais do Estado para as atividades de governar, quer se refiram às organizações públicas, quer às organizações privadas e voluntárias. Governança, nesse sentido,

[...] refere-se, portanto, a todo processo de governar, quer empreendida pelo governo, mercado ou network, quer sobre as famílias, tribos, organizações formais, ou informais, ou territórios, e quer através de leis, normas, poder ou linguagem (BEVIR, 2012, tradução nossa).

Nos anos 1980, no entanto, o interesse e as discussões acerca da governança se derivaram das reformas neoliberais no setor público, compreendido como visando ao incremento da eficiência mediante a mercantilização, terceirização, redução do estado e implementação de um rigoroso controle orçamentário (BEVIR, 2002). Nesse período, a expressão “boa governança” passou a ser critério exigido pelo Banco Mundial na concessão de empréstimos. Mesmo o setor privado foi alcançado pelo uso do conceito enquanto expressão de mecanismos de transparência e controle em razão de mudanças no perfil de propriedade das empresas e do crescimento do número de megacorporações originadas dos processos de fusão e mudanças em nível transnacional (BIRD, 2006).

O conceito de governança, nessa perspectiva, não se relaciona exclusivamente ao Estado e a suas instituições, incluindo também práticas e atividades sociais. No que se refere ao Estado, no entanto, o conceito se apresentou como alternativa ao de governo, que ganhara ascendência no Estado moderno enquanto instituição política unitária e homogeneizadora, típica das organizações burocráticas que consolidaram o *welfare state* na Europa, mas perdeu força para as novas formas de produzir políticas públicas. Bevir (2012) sugere, em razão desse fato, que se olhem as teorias abstratas da hierarquia, do mercado e das *networks* enquanto tipos de organização, para que se adentre no debate concreto dos processos que induziram as mudanças entre os tipos de organização nas corporações, no setor público e na política global. Nesse ponto, o autor delinea a chave analítica para a compreensão do conceito geral de governança e da expressão “nova”, que o antecede no uso recente: as mudanças teóricas e empíricas operadas a partir dos anos 1980. Essas mudanças se encontram nos novos modelos de explicação do Estado e das organizações: sistemas e estruturas, e das crises de eficiência na alocação de recursos e na entrega de bens e serviços. As redes de políticas públicas emergem como instrumentos de resolução de problemas. Expressam, portanto, mudanças no contexto ideacional no tipo sugerido por Kisby (2007).

Osborne (2010), ao tratar esses tipos de organizações como paradigmas de *policy-making*, apresenta uma síntese que contribui para a compreensão desse processo (Quadro 5). Nele, é possível visualizar que os vínculos existentes entre os paradigmas de gestão que se sucedem foram fruto e/ou induziram mudanças na relação entre o Estado e a sociedade. São externadas suas bases teóricas de sustentação, a natureza do Estado, o foco de atuação, a ênfase do *policy-process*, os mecanismos principais de coordenação e alocação de recursos, suas visões quanto à natureza do sistema político e, finalmente, o valor fundamental atribuído a cada paradigma. O quadro sintetiza o constructo teórico de compreensão dos arranjos que materializaram a ação do Estado na formulação da política de saneamento e da relação Estado-

sociedade em sua implementação. Assim, a partir dos anos 2000 a NGP se tornou o paradigma de referência, e a Teoria Neoinstitucional constituiu uma de suas bases, sendo a rede de políticas e a participação social seus mecanismos de intermediação de interesses e de alocação de recursos.

A NGP se insere, ou melhor, concorre, nessa perspectiva, com uma matriz teórica neoinstitucional que surgiu a partir dos anos 1980, tendo dado origem a correntes alternativas na ciência política, na economia e na sociologia, como enuncia o trabalho clássico de Hall e Taylor (2003). Nesse sentido, há postulados que pressupunham tanto o reconhecimento do Estado como um ator autônomo capaz de decisões políticas equidistante de interesses de classes, ou frações de classes, de grupos de interesse e mesmo da abordagem institucional anterior aos anos 1950, focada nas instituições formais como determinantes dos comportamentos políticos (SKOCPOL, 1984), até os que conferiram às normas formais e informais o poder de determinar comportamento dos atores e resultados das ações políticas. A NGP, não obstante, a despeito de inscrita no referencial neoinstitucional, incorpora atores nos processos de formulação e implementação de políticas, o que revela certa permeabilidade nesse processo e redução da autonomia do Estado.

O trabalho de Skocpol foi relevante ao enfatizar os recursos e capacidades do Estado como variáveis determinantes do sucesso ou do fracasso da implementação de políticas (também aplicáveis aos atores sociais), mas não captou, em face de seu pioneirismo, as mudanças sociais, políticas e econômicas que emergiram nos anos 1980 e que ensejaram a multiplicação de atores públicos e privados (assim como de seus recursos e capacidades) nas arenas de interação e intermediação de interesses, tornando mais complexo o *policy-making process*. As especificidades observadas em cada país (insulamento burocrático, normas, legados etc.) não devem, sob o prisma ora tratado, ser compreendidas exclusivamente como de natureza eminentemente institucional, pois deixam de fora da lente de análise os fatores que decorram das ideias, num sentido geral, e das ideias de redes de políticas e de participação, num sentido mais estrito. Essas também estão sujeitas a processos de institucionalização, passando, posteriormente, a se afirmar como determinantes de *outcomes* políticos (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993). Ao invés de um papel secundário, exercem protagonismo e impactam a própria definição de interesses.

Quadro 5 - Matriz Teórica dos Paradigmas de Gestão Pública

Paradigma Elementos-chave	Base teórica	Natureza do Estado	Foco	Ênfase	Mecanismo de alocação de recursos	Natureza do sistema político	Valor fundamental
Administração Pública	Ciência Política e Políticas Públicas	Unitário	Sistema Político	Criação de políticas e implementação	Hierarquia	Fechado	Ethos no setor público
Nova Administração Pública	Escolha Racional, Escolha Pública e Estudos de Gestão	Regulatório	Organização	Gestão dos recursos e performance	Mercado e contratos clássicos ou neoclássicos (competição e preços)	Aberto, racional	Eficácia da competição e do mercado
Nova Governança Pública	Institucionalismo e Teoria de Redes (<i>Network Theory</i>)	Plural e Pluralista	Organização e seu ambiente	Negociação de valores, significados e relacionamentos	Redes (networks) e contratos relacionais	Aberto e fechado	Disperso e contestado

Fonte: Osborne (2010).

A proliferação de estudos sobre governança pública tanto no exterior quanto no Brasil evidencia seu potencial analítico e constitui *per si* evidência do processo de consolidação do paradigma, expondo uma sistemática típica da que enunciaram Campbell (1998) e Schmidt (2008). Esse fenômeno vem ocorrendo em face de um outro, também emergente a partir dos anos de 1980, relacionado ao crescimento qualitativo e quantitativo do Estado (SCHNEIDER, 2005). Qualitativo no que concerne ao aumento de suas responsabilidades, e quantitativo no que tange ao número de órgãos, agências, empresas públicas, entidades paraestatais, encarregados da entrega de bens e serviços. Note-se que esta complexificação dos problemas e o crescimento das incertezas técnicas têm acarretado dificuldades na coordenação de políticas, exigindo cada vez mais recursos de conhecimento e, por conseguinte, de comunidades de especialistas (*epistemic communities*) (HAAS, 1992), produtoras de modelos teóricos explicativos ou paradigmas.

Da mesma forma, esse processo é caracterizado por fenômenos, provocados ou espontâneos, presentes simultaneamente no Estado e na sociedade, na medida em que as fronteiras entre o público e o privado se tornaram cada vez mais fluidas (BÖRZEL, 1997). Se no Estado esse processo se manifesta pelo aumento de suas responsabilidades e do número de órgãos e agências (SCHNEIDER, 2005), na sociedade esse fenômeno está presente no surgimento de organizações não governamentais, associações, megacorporações impulsionadas pelo desenvolvimento da tecnologia digital e das *networks*, influenciando a concepção (ou reabilitação) de conceitos e novos mecanismos de ação estatal e condução dos demais atores sociais.

A ausência de distinção quanto ao público/privado constitui fenômeno até bastante explorado na literatura (HABERMAS, 1984). O cerne da questão, no entanto, é que as redes, *networks*, tornaram-se um de seus componentes centrais, revelando um elemento comum, e ao mesmo tempo, divisor de correntes nos estudos contemporâneos que se voltaram ora ao estudo do papel do Estado ora à análise de redes sociais no campo da análise de política, constituindo o que Börzel (1997) e Fawcett e Daugbjerg (2012) classificaram nas escolas da *Network Governance* – NWG e da *Policy Network Analysis* – PNA.

Fora do arcabouço político, governança diz respeito ainda a processos inter e intraorganizacionais. No primeiro sentido, os atores (as organizações) interagem teoricamente uns com os outros numa relação interdependente de troca de recursos com vistas ao cumprimento de objetivos comuns (KNOKE et al., 1996). No segundo sentido, governança pode ser compreendida como o complexo de estruturas internas, objetivos, estratégias, mecanismos, processos e práticas

utilizados no alcance de seus objetivos. Nesse caso, governança pode ser definida simplesmente como governança corporativa ou boa governança, acepções frequentemente utilizadas pelo Banco Mundial (CLAESSENS, 2006), mas não empregadas nesta tese, ainda que os processos gerenciais no seio do aparelho do Estado, visando à obtenção de maior eficiência na prestação dos serviços, tenham sido analisados. O constructo que se busca aqui é o que permita compreender e explicar um escopo mais amplo: o papel do Estado, a relação Estado/sociedade e a coordenação/controlado de atores institucionais e sociais, com vista à entrega de bens e serviços de saneamento básico.

Pressupõe-se, ainda, que se admita que esses pressupostos possam ser referenciados como dimensões macro e micro de atuação dos atores que atuam no jogo político e que, historicamente, essa atuação tenha se modificado ao longo dos anos como consequência de fatores que, segundo Bevir (2012), situem-se em função de processos que têm bases teóricas e empíricas. Como um ator em especial, o Estado, perpassa todo o processo de mudança institucional no setor, crê-se poder afirmar que é possível distinguir matrizes interpretativas e explicativas do papel do Estado relacionadas a problemas teóricos e empíricos específicos e distintos em períodos históricos determinados. Schneider (2005), por exemplo, ao examinar o desenvolvimento teórico das várias interpretações sobre o papel do Estado, segundo os processos macro e micro de atuação, assim como das perspectivas que enfocam o conflito ou a integração da sociedade, indica quatro teorias que têm se sucedido desde os anos 1950. A Figura 1, a seguir, destaca essas teorias.

Figura 1 - Desenvolvimento teórico entre nível micro e macro e entre conflito e integração

	Conflito	Integração
Análise macro	Teoria Pluralista (1950-60)	Teoria dos Sistemas (1960-70)
Análise micro	Teoria da Ação (1980)	Teoria da Governança (a partir de 1990)

Fonte: Schneider (2005, p. 31).

A teoria da governança, dessa forma, teria aplicabilidade na condução de processos de formulação e implementação de políticas, caracterizados pela necessidade de integração de uma multiplicidade de atores com recursos diferenciados e aptos a serem intermediados nas redes de políticas. São recursos, nesse sentido, tanto a autoridade, passando pelo conhecimento/informação e dinheiro, até o voto e as capacidades técnicas e relacionais para redução de custos e a entrega de

bens e serviços públicos (MARSH, 2011). Mudanças nos níveis de posse desses recursos por parte dos diversos atores atuantes nas redes de políticas constituem a evidência da mudança de paradigma e do funcionamento das redes. O exemplo típico observado no setor de saneamento diz respeito à transferência do grau de autoridade do governo central em favor de atores subnacionais institucionais e/ou sociais, e pelo emprego de novos mecanismos de intermediação de interesses e de governança, no sentido prático do processo, das reformas e dos modelos implementados pelos Estados na execução de suas políticas (BEVIR; RHODES, 2011).

Num sentido prático e mais estrito do conceito, governança consistiria de mecanismos de coordenação e controle distintos dos de outros paradigmas, como hierarquia e mercado, cada um demarcado consoante os alvos perseguidos: cumprimento de objetivos e metas, com hierarquia; eficiência na alocação de recursos, com o mercado; e construção de consensos entre atores participantes, com a governança (JESSOP, 2011). Para esse autor, no entanto, esses três mecanismos de coordenação apresentam falhas, passando a requerer a própria governança dos mecanismos de coordenação, o que ele designa por metagovernança.

No âmbito do Estado, embora não seja consenso, duas perspectivas analíticas se distinguem, em função das questões priorizadas como objeto de estudos: *Network Governance School* – NWG e *Policy Network Analysis* – PNA (BÖRZEL, 1997; DAUGBJERG, 2010; FAWCETT; DAUGBJERG, 2012)¹⁷. Na primeira escola, a priorização dos aspectos epistemológicos: positivista, realista crítico e interpretativista (BEVIR; RHODES, 2011; MARSH, 2011) fomentou estudos diversificados, consoante tenham sido as perspectivas teórica, prática ou contingencial (relacionada aos dilemas) adotadas, originando uma variada e profícua discussão, cujos limites transcendem o escopo desta revisão de literatura (BEVIR, 2011)¹⁸. Optou-se, nesta pesquisa, visando a dar consistência aos argumentos defendidos na análise, por situar esses estudos segundo as duas escolas de estudos citadas, abordando-se tais perspectivas epistemológicas no contexto da discussão.

¹⁷ Adam e Criezi (2007) adotam uma perspectiva que contempla três abordagens de governança: 1) uma nova estrutura de coordenação de atores públicos e privados auto-organizada horizontalmente, distintas das de tipos hierárquicas e de mercado; 2) uma pluralidade de estrutura de interação entre diferentes tipos de atores públicos, privados e grupos de interesse; 3) padrões complexos de interação quantitativamente analisáveis na perspectiva da análise de redes sociais. Essas abordagens, no entanto, estão contempladas nas duas escolas citadas.

¹⁸ A obra *Governance* (BEVIR, 2011) explora os eixos teóricos, práticos e contingenciais que sustentam o debate sobre o tema.

4.2 A ESCOLA DA GOVERNANÇA EM REDE (*NETWORK GOVERNANCE SCHOOL*)

A Escola da Governança em Rede não constitui um constructo unificado. Três tradições de estudos, referidos também como escolas, filiam-se a essa perspectiva: *Anglo-governance school*; *metagovernance school* e *decentred theory* (FAUCETT; DAUGBJERG, 2012). Mais que tradições ou escolas, no entanto, esses estudos expressam um debate profícuo quanto aos aspectos epistemológico e metodológicos de seus fundamentos, relacionados a perspectivas que, em seu âmbito, refiram-se: à reforma do Estado promotora de descentralização, privatização e redes de atores não estatais na entrega de bens e serviços públicos, de corte positivistas, com pesquisas dirigidas às análises do impacto das reformas e do uso de redes; ao conceito de *meta-governance* enquanto estratégia de solução de falhas relacionadas à insuficiência dos mecanismos de compartilhamento de valores, de crenças e de construção de consensos e da ampliação da confiança com vistas a definir interesses públicos, mas que também trazem em seu âmbito estratégias de disputas e reprodução de dominação de classe ou fração de classe (JESSOP, 2016). A metagovernança é entidade, ainda, como “abordagem relacional estado-cêntrica que considera o desenvolvimento de novas ferramentas, estratégias e relacionamentos pelo Estado, a fim de governar e que os governos possam escolher entre diferentes modos de governança” (BELL; HINDMOOR, 2009, p. 16), típico dos estudos realistas críticos; e, finalmente, ao conceito de *decentred theory* e a importância com que significados, crenças, tradições e dilemas emergem na prática de múltiplos atores na sociedade, independente da ação do Estado, não podendo ser conduzido por esse, vinculado a uma matriz teórica interpretativista (BEVIR; RHODES, 2011).

A *Anglo-governance school* é consentânea com o conceito de um Estado contemporâneo plural e pluralista com muitas funções e organizações, sobrecarregado e incapaz de atender a demanda dos cidadãos (OSBORNE, 2010; SCHEIDER, 2005). Reflete, também, um contexto de perda de autonomia do estado face a um *policy process* impactado por três fatores: a) processos de tomadas de decisões que transcendem o Estado nacional e exprimem um grau de esvaziamento de seu poder (autoridade) em prol de instâncias transnacionais. As pesquisas se referem, nesse caso, ao contexto europeu de tomada de decisão pelo Parlamento Europeu, Comissão Europeia e outras instâncias decisórias; b) a existência de agências governamentais atuando ao lado do governo na formulação e implementação de políticas; e c) participação crescente de atores sociais na entrega de bens e serviços. Observe-se que esse fenômeno não é

correlato, em grau e extensão, com o que ocorrera no Brasil na década de 1990. Não se vislumbra, no país, um processo idêntico de tomada de decisão sob controle do Mercosul, limitadora das decisões tomadas no Congresso Nacional. Os processos de descentralização de tomada de decisão pelos entes federativos nacionais também nunca se efetivaram (ARRETCHE, 2012). Mesmo a atuação das agências governamentais (Agências Executivas) parece constituir um processo que não se completou após 2002. Apenas a atuação de atores sociais expõe um incremento, sendo evidente a manutenção e o fortalecimento das experiências dos conselhos gestores de políticas públicas e a adoção de novas estratégias em níveis nacional e subnacional, com a transferência da entrega de bens e serviços em áreas de infraestrutura, de saúde e, mais recentemente, de educação, no contexto das Parcerias Público-Privadas (BIRD, 2017).

Por sua vez, os constrangimentos de ordem burocrática no Brasil, os quais tornam a discricionariedade dos agentes públicos na tomada de decisão bastante reduzida, parecem inviabilizar inovações contingenciais que decorram dos dilemas enfrentados por esses agentes na implementação de políticas públicas, o que põe dúvidas sobre a abordagem interpretativista. A perspectiva realista crítica advogada por Bell e Hindmoor (2009) traz, não obstante, elementos mais consistentes com o tipo de *policy process* observado no Brasil, notadamente em razão do papel do Estado na reconfiguração do setor nas duas fases históricas e respectivas reformas já assinaladas. Nessas, o Estado usufruiu de autonomia na seleção de modelos de coordenação e controle: hierarquia/centralização e mercado/descentralização, ainda que com insucessos relativos no segundo caso.

A metagovernança, como se salientou, inscreve-se numa epistemologia realista crítica, o que remete à análise do poder do Estado, de disputa de classes ou frações de classes, de crise de hegemonia e de revolução passiva com fulcro nas obras de Gramsci e Poulantza, como advoga Jessop (2016). Na obra do autor, observa-se que essa abordagem também pode ser contemplada por perspectivas teóricas neopluralistas. Essa discussão, todavia, e pelas razões já expostas, deveria ser dirigida à análise da NGP como variável dependente. A opção metodológica da pesquisa que fundamentou esta tese se apoia, conforme também já enunciado, numa perspectiva de análise pós-positivista que, dadas as questões de pesquisa, imputa examinar e evidenciar as mudanças, o escopo alcançado na implementação em nível subnacional e o impacto no desempenho enquanto fatores determinados pelas NGP, o que terminou por assemelhá-la à perspectiva da *Anglo-governance school*. A metagovernança, não obstante, dispôs os fundamentos e categorias necessárias à análise

que ora se empreende, dada a relevância do Estado no processo: direção (*steering*), eficácia (*effectiveness*), financiamento (*resourcing*), participação (*democracy*), legitimidade (*legitimacy*) e prestação de contas (*accountability*). Vejamos cada uma delas.

Direção (*Steering*)

Dirigir ou conduzir, segundo os autores, compreende a definição da estratégia geral de gestão, estabelecimento de objetivos, coordenação e controle de arranjos institucionais específicos. Implica, ainda, a escolha dos mecanismos a serem adotados em diferentes cenários, assim como do papel a ser desempenhado por atores não estatais. Correspondem, portanto, às regras gerais definidas pelo governo, garantindo coerência entre os diversos tipos de mecanismos utilizados, a provisão de informação e organização de diálogos entre os participantes e, mesmo, atuar como instância de administração de disputas entre os atores envolvidos, equilibrando a distribuição de poderes, fortalecendo a posição de atores mais frágeis (BELL, HINDMOOR, 2009, p. 47).

Eficácia (*Effectiveness*)

A busca de eficácia constitui, sob a metagovernança, um objetivo estratégico do governo. Cabe a esse, portanto, “estabelecer, ou pelo menos aprovar, os objetivos, metas e critérios de avaliação e métodos usados na supervisão dos arranjos” (BELL, HINDMOOR, 2009, p. 48). O uso de indicadores de desempenho constitui instrumento fundamental nesse processo.

Financiamento (*Resourcing*)

Prover recursos também constitui um importante componente da metagovernança, ainda que, de acordo com os autores, esses não sejam exclusivamente oriundos do próprio Estado. Essa estratégia contemplaria a construção de parcerias com atores não estatais visando a dotar os arranjos institucionais de recursos que são críticos ao Estado. Esses, não obstante, continuam sendo os principais provedores de recursos não apenas financeiros, mas de informação, de infraestrutura material, estrutura burocrática etc., encarregando-se das responsabilidades de supervisão.

Participação/Democracia (*Democracy*)

Para os autores, assegurar conformidade com as normas democráticas também compõe uma função importante da metagovernança. Os representantes eleitos não apenas são considerados fontes da autoridade na democracia, como são vistos como fiadores da legitimidade democrática, ao se envolverem e exercerem controle sobre o processo decisório. Essa percepção, portanto, considera a participação de atores não estatais como fragilizadora do controle democrático. Atribuir a esses atores a autoridade para a tomada de decisão significa retirá-la de políticos eleitos. Apesar disso, no entanto, Bell e Hindmoor afirmam que os governos podem garantir suporte democrático aos arranjos institucionais de duas formas. Primeiro, na medida em que continuam assumindo responsabilidades pela direção, busca de eficácia e provisão de recursos. Em resumo, o poder de decidir sobre quem pode participar do processo decisório e a extensão da decisão a ser tomada ainda reside nas mãos dos governos e do Estado. A segunda forma é considerar que a democracia também requer o empoderamento e o engajamento dos cidadãos nesse processo, como se a autoridade estivesse sendo devolvida à sociedade civil, cuja participação asseguraria controle do poder centralizado, ainda que sob o risco de esses participantes (ativistas) se tornarem sem representatividade e buscarem se perpetuar como elites. Ao governo, sob essa premissa, caberia o papel de estabelecer mecanismos de participação e monitoramento da participação, de maneira a assegurar representatividade das partes interessadas.

Responsabilização ou prestação de contas (*accountability*)

Embora não seja um termo adequadamente traduzido em língua portuguesa, e várias sejam suas tipologias (FILGUEIRAS, 2011), *accountability* concerne essencialmente em capacidade de resposta (entregas) e controle (prestação de contas), ou seja, de o ator estatal ou não estatal ser chamado a dar explicações sobre seus atos na execução de políticas, consoante as linhas claras de responsabilidade e transparência (BELL; HINDMOOR, 2009). A ação de múltiplos atores atuando em rede constitui, sob essa perspectiva, risco de fragilização do processo de *accountability*, o que exige dos governos a instituição de mecanismos de retenção de parte da responsabilidade de prestar contas e de salvaguarda dos arranjos que, segundo os autores, induzam ou determinem a obrigatoriedade de transparência e prestação de contas.

Legitimidade (*Legitimacy*)

Legitimidade diz respeito, essencialmente, à maneira como os indivíduos percebem que suas preferências estão contempladas nos *outcomes* e como avaliam os resultados das políticas. Bell e Hindmoor (2009) empregam o modelo de Scharpf (1997), que concebe a legitimidade como um modelo bidimensional de *input* e *output*. No primeiro, há legitimidade quando as decisões são derivadas das preferências dos indivíduos, de forma direta ou indiretamente. No segundo, quando o desempenho das organizações é eficaz, produz os efeitos esperados. A partir dessa percepção, os indivíduos apoiam ou criticam a ação governamental. Na perspectiva da metagovernança, portanto, garantir legitimidade significa dispor e empregar capacidades institucionais e relacionais no desenho e na implementação de políticas, no sentido de que tanto as preferências dos indivíduos quanto os resultados das ações de governamentais sejam considerados e possam receber apoio público.

Essas parecem ser as funções-chave na metagovernança, na medida em que capacidades institucional e relacional integram as seis funções apresentadas acima. Observa-se, no entanto, que ambas são tanto substitutas quanto complementares, no sentido de que a predominância de uma fragiliza a outra, e a articulação das duas incrementa o *policy process* e fortalece os atores institucionais e sociais em jogo. Os autores conceituam a capacidade institucional com base nos seguintes critérios:

- a) Centralização do processo de tomada de decisão (*centralized decision-making*);
- b) Aparato administrativo forte (*strong administrative apparatus*);
- c) Recursos fiscais (*fiscal resources*);
- d) Instrumentos políticos (*policy instruments*);
- e) Legitimidade (*legitimacy*).

A capacidade relacional, por sua vez, concerniria à natureza dos vínculos entre Estado e sociedade. Diferentemente de perspectivas neoinstitucionais do tipo empregado por Skocpol, reveladoras de insulamento burocrático, como adverte o autor, caracterizada pela habilidade do governo impor seus objetivos independentemente da oposição de grupos sociais, o componente relacional típico da metagovernança expressar-se-ia pela capacidade do Estado trabalhar com

atores não estatais. Sob esse prisma, articular-se com esses atores viabilizando a prestação de serviços mediante a pactuação de concessões ou parcerias público-privadas significaria maior capacidade dos atores institucionais nacional e subnacionais. Esse processo, assim, compensaria até mesmo ausências de capacidade técnico-administrativa dos municípios, podendo explicar os êxitos eventualmente alcançados por alguns deles na implementação da Política¹⁹. Metagovernança, na perspectiva local, implicaria, com algumas limitações, capacidade de relacionamento com atores não estatais na entrega de bens e serviços públicos, podendo incluir desde atividades de elaboração de projetos e execução de obras até a assunção dos serviços mediante contratos de concessão ou de parcerias público-privadas.

Essa proposição traz elementos interessantes à análise, permitindo avaliar os resultados e as consequências da Política em nível subnacional, a partir de outra perspectiva: a relacional, ou dito de outra forma, do grau de relacionamento e intermediação de recursos entre atores institucionais e sociais locais. A análise de redes sociais (*policy network analysis* – PNA) revelar-se-ia, nessa perspectiva, uma abordagem adequada, ou mesmo um método, a ser considerada na análise da Política e do setor de saneamento básico, como o fez Marques (2000). O autor, por exemplo, distingue três conjuntos de análises de redes passíveis de serem aplicados em pesquisas: a) os estudos sobre elites, poder e corporações; b) os estudos sobre políticas públicas; e c) as análises de organizações. Em todas, as redes constituem fatores determinantes de *outcomes* políticos.

Importante como fundamento de investigação científica é o fato adicional de que os municípios não dependeriam diretamente de um legado produzido por decisões anteriores que tenham se consolidado ao longo dos anos num processo de *positive feedback* (PIERSON, 2004), na medida em que atores sociais (organizações privadas com ou sem fins lucrativos) detentores de recursos: conhecimento, informação, capacidade de redução de custos (MARSH, 2011) viabilizassem a assunção dos serviços de saneamento, compensando a falta de capacidade estrutural das Prefeituras. Nesse sentido, sob o prisma da análise de redes, tanto o desenho da Política quanto o sucesso obtido por alguns desses entes na viabilização dos empreendimentos do PAC Saneamento, ou da assunção da prestação direta dos serviços, poderia ser, hipoteticamente, função do padrão de vínculos que estrutura as relações dentro do setor em nível subnacional, ou

¹⁹ Capacidade relacional, nessa perspectiva, equivaleria à capacidade política, consoante definida por Pires e Gomide (2014).

em arranjos de menor expressão, como daqueles de tipo associativo previstos nos instrumentos da Política: os consórcios regionais. As redes, assim, constituiriam variáveis independentes, determinando os *outcomes* políticos. A seção seguinte explora esse potencial explicativo.

4.3 A ESCOLA DA ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICA (*POLICY-NETWORK ANALYSIS*)

No que tange à PNA, é possível identificar duas perspectivas analíticas gerais. Na primeira delas, a preocupação concerne ao desenvolvimento de heurísticas analíticas de “*meso-level*”, de acordo com Fawcett e Daugbjerg (2012, p. 198), “[...] usadas para desenvolver hipóteses sobre como os *outcomes* da *policy-making* são influenciados pela estrutura da rede e da interação dentro dela, compreendendo a inclusão e exclusão de certos interesses no *policy-making process*”²⁰. Nessa abordagem, segundo Adam e Criesi (2007), as redes expressam uma pluralidade de estruturas de interação entre diferentes tipos de atores públicos, privados e grupos de pressão, perseguindo o atendimento de seus interesses. Observe-se que essa perspectiva contraria a abordagem realista crítica comentada acima. Na segunda, as redes constituem padrões complexos de interação quantitativamente analisáveis sob o prisma da análise de redes sociais. Nessa abordagem, aplicam-se procedimentos sociométricos formais de mensuração de variáveis relacionais e estruturais (atores e posições), também visando analisar os *outcomes* da *policy-making*.

Um destaque importante, entretanto, deve ser pontuado, estabelecendo os limites entre as ideias enquanto fatores determinantes dos *outcomes* políticos – na presente tese, as ideias da NGP – e os postulados da PNA, que conferem prevalência às estruturas da rede e, nessas estruturas, posteriormente aos processos de intermediação de recursos e aos recursos em si: poder, informação, conhecimento, dinheiro, voto etc. As ideias, portanto, constituem apenas mais um componente a ser mobilizado na construção de políticas. As redes, no entanto, têm estreita relação com as ideias de governança, na medida em que tanto constituem expressão de processos de auto-organização de atores institucionais e sociais em torno da proposição de soluções e de arranjos com vista à solução de problemas objetos de políticas públicas (uma rede de pesquisadores, por exemplo) quanto são *outcomes* do *policy process*, tornando-se, elas próprias, mecanismos de coordenação e controle na

²⁰ Essa perspectiva se alinha com os estudos produzidos por Marques (2000), relativamente à permeabilidade dos *outcomes* políticos do saneamento no Rio de Janeiro pela comunidade de profissionais do setor.

alocação de recursos como opção à hierarquia e ao mercado, ou a arranjos institucionais concebidos para a entrega de bens e serviços (um consórcio público intermunicipal de serviços hospitalares constitui um bom exemplo).

No caso da Política sob análise, presumiu-se que essa segunda perspectiva tenha fundamentado a opção pela reabilitação dos municípios como atores protagonistas, pelo incentivo à criação de consórcios regionais e pela abertura e realização de fóruns e de arenas de participação social na formulação e na implementação. Em síntese, no uso das redes como mecanismos de coordenação e controle.

Embora, em princípio, as redes sejam atinentes dos processos de formulação da Política, o que no presente caso remete a uma estratégia nacional, entendeu-se, também, metodologicamente útil às análises dos processos de tomada de decisão em nível subnacional, uma vez que envolvem as opções de manter as concessões com as CESB, de concedê-las ao setor privado em projetos de PPP ou de assumirem a prestação dos serviços, processos que implicam o redesenho da Política dentro da margem de ação permitida pelas DNSB. Em alguma medida, portanto, presumiu-se mesmo a influência no processo de implementação com reflexos na rede de prestação de serviços de saneamento. A discussão de pressupostos da PNA, sob esse prisma, constitui componente balizar na compreensão da NGP, posto que integra, em seu âmago, processos de tomada de decisão, de intermediação de recursos e de construção de consensos que exigem a ação de múltiplos atores e recursos, o que a torna apta a ser analisada sob essa abordagem analítica.

Antes, no entanto, alguma clareza deve ser dirigida a essa abordagem, em razão do emprego, até certo ponto confuso e divergente, dos conceitos propostos, haja vista que várias tradições de pesquisa inscritas na ciência política e na gestão pública se preocuparam em entender e explicar esse padrão de interação entre os atores e as instituições no processo político, consoante tenham privilegiado, no campo da teoria política e/ou na teoria interorganizacional, categorias como intermediação de interesses (grupos de interesse, atores, instituições, ideias, crenças e valores), recursos (poder, informações, expertises, confiança, dinheiro) e padrão de relação entre as instituições formais (distribuição de poderes; e interação: conflito, barganha e cooperação), ou mesmo um amálgama de todas elas (RHODES, 2008). São proeminentes, de acordo com esse autor, as correntes teóricas “pluralista”, no caso da literatura política norte-americana, e (neo)corporativista, no caso da União Europeia, o que também nos permite situá-las como inscritas numa tradição vinculada à ciência política e à gestão pública (ou governança), respectivamente.

No Brasil, trabalhos pioneiros como o de Marques (2000; 2003), na área de saneamento básico nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, revelaram as influências de atores individuais, engenheiros dirigentes de empresas estatais e empreiteiros na acomodação dos interesses e nos *outcomes* políticos. Essa abordagem, portanto, embora focada numa rede subnacional específica, pode auxiliar no mapeamento de atores que atuaram na definição dos arranjos da Política: órgãos governamentais federais, estaduais, municipais, associações representativas de municípios, corporações privadas, associações empresariais, organizações profissionais e associações de moradores, vinculadas tanto ao processo de formulação quanto de implementação.

De forma geral, o que constituiu destaque na abordagem de rede foi, indubitavelmente, consoante apontam Fawcett e Daugbjerg (2012) e Bevir e Rhodes (2011), a proliferação de estudos dedicados à governança como expressão de mudanças no padrão ou no exercício do poder do Estado, seja na perspectiva da perda de autoridade, seja na de cessão de parcela dessa autoridade a outros atores institucionais e sociais, ou ainda no mero uso de instrumentos e mecanismos que favoreçam a participação e/ou intermediação de interesses entre eles. Nesse caso, as redes de políticas constituem um instrumento analítico útil à análise dos processos que resultaram na Política e daqueles que evidenciam os processos de implementação que emergiram a partir de 2003. Observa-se que, no Brasil, teve-se um incremento incontestável de arenas e canais de participação social na formulação de políticas públicas (AVRITZER, 2016). O Estado ainda experimentava modelos de substituição do processo de descentralização pró-mercado via construção de arranjos alternativos distintos dos utilizados em políticas anteriores de saneamento básico. O estado do Piauí foi contemplado com alguns desses instrumentos, como foi o caso de gestões associativas via consórcios inter-regionais para a entrega de bens e serviços de saneamento, o que supõe ter implicado algum nível de mudança nas estruturas dessa política e rearranjo da correlação de forças existentes.

A própria Política instituída em 2007, com novos atores institucionais e sociais autorizados e aceitos na formulação e na prestação de serviços, constituiu expressão desses novos instrumentos e mecanismos de participação. Hierarquia e mercado deixaram de ser as alternativas exclusivas. Esse fato, portanto, qualifica a análise de redes de políticas como recurso analítico importante ao conhecimento dos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Essa abordagem, no entanto, remete a procedimentos analíticos distintos dos utilizados nesta pesquisa. A despeito de estar integrada ao arcabouço teórico da NGP, a perspectiva empregada é,

primeiro, da força explicativa das ideias, do paradigma, e só posteriormente das redes e dos processos de cooperação e disputa em seu interior. As redes, na perspectiva empregada, constituem variáveis dependentes. Na ausência de evidências consistentes sobre sua utilização, recorre-se também à verificação de mudanças na estrutura de prestação dos serviços de saneamento no nível subnacional. A análise de redes sociais, dessa forma, passou a ser considerada como estratégia metodológica alternativa no que concerniu à verificação de mudanças estruturais e de fluxos de recursos entre os atores (medidas de densidade e de centralidade). Nesse caso, em consonância com a hipótese geral da pesquisa, a análise de redes sociais visou a verificar se NPG imputou alterações significativas na rede de prestação de serviços de saneamento no estado do Piauí. Em razão disso e do fato de a análise de rede constituir metodologia apropriada à análise de políticas públicas em contexto de nova governança, discute-se, a seguir, seus postulados principais.

4.3.1 Redes de Políticas Públicas

As discussões iniciais da participação de atores estatais e não estatais no processo de formulação e implementação de políticas públicas ocorreram no âmbito do que se vem designando subsistemas político-administrativos, os quais consistem de grupo de atores lidando com problemas específicos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; JUNG, 2010). O conceito emergiu nos Estados Unidos, a partir de estudos sobre o pluralismo – especialmente os críticos – enquanto paradigma de explicação do padrão de formulação de políticas públicas, pressupondo a disputa democrática por recursos públicos pelos grupos de interesse. Remete, nesse sentido, a duas percepções fundamentais no campo de políticas públicas. A primeira, que se relaciona a uma área ou setor específico de intervenção governamental: agricultura, transporte, educação, saúde. Nesse sentido, subsistema faria alusão ao desmembramento dessa área do universo – sistema – de políticas públicas, o que inclui os atores, as instituições internacionais, estatais e sociais relacionadas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 92). A segunda, que o considera como um recurso metodológico que ajuda a entender as ações inter-relacionadas de atores governamentais e da sociedade civil no *policy-making* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; RHODES, 2008; ADAM; KRIESI, 2007).

Os primeiros subsistemas políticos identificados na literatura norte-americana foram designados como “subgovernos”, expressando formações grupais de atores societários e estatais

em padrões rotineiros de interação e com atores-chave no desenvolvimento da política (DEHAVEN-SMITH; VAN HORN *apud* HOWLETT, 2013, p. 92), padrão que remeteu à sua designação posterior como “triângulos de ferro”, clara referência à interação entre grupos de interesse, comissões parlamentares e órgãos de governo nos Estados Unidos. Os subgovernos, assim, expressavam uma subversão dos princípios da democracia ao exercerem controle sobre o processo político administrativo (CARTER *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 92). Variantes desses modelos no Brasil são os “anéis burocráticos”, conceito construído pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso para descrever a gramática de intermediação de interesses entre grupos de interesse (especialmente empresariais) e a tecnocracia (CARDOSO, 2001; MARQUES, 2000).

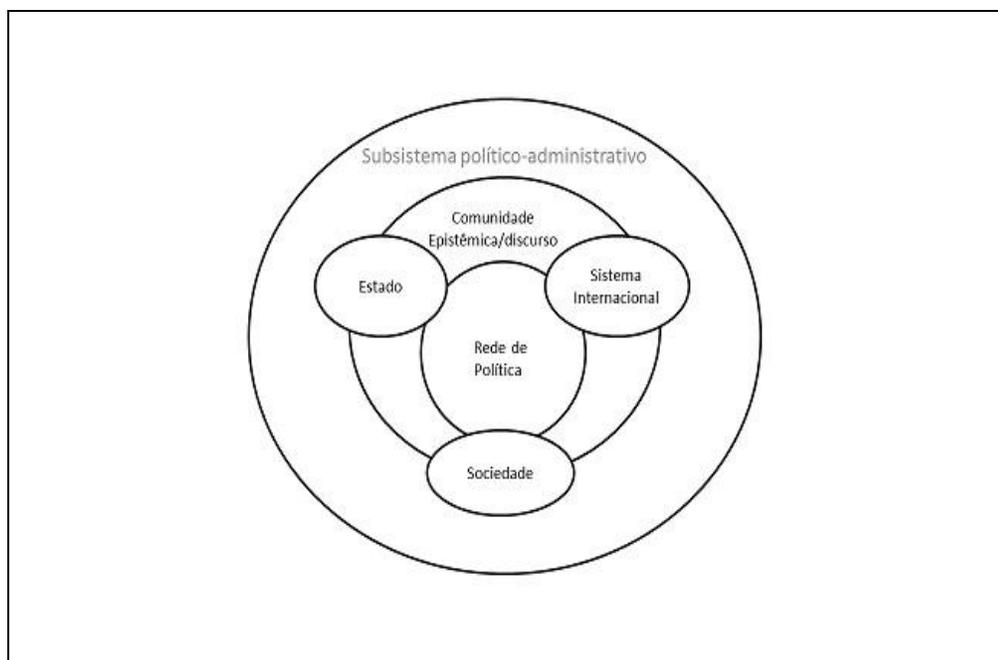
As evidências, por conseguinte, obtidas em estudos posteriores nas décadas de 1970 e 1980, indicando que a influência e o controle dos subgovernos eram variados, fez surgir novos modelos explicativos dos subsistemas. Trabalhos como o de Hecló (1978) foram responsáveis pela redefinição dos fatores e seu impacto na caracterização dos subsistemas: amplitude, estabilidade ou rodízio de participantes e grau de institucionalização dos subsistemas, originaram o modelo “rede de problemas” (ou rede temáticas) como melhor expressão do padrão de inter-relação dos atores e instituições na *policy-making*. As redes de problemas, dessa forma, seriam mais amplas, mais flexíveis, teriam maior rodízio de participantes e seriam menos institucionalizadas. Introduziu-se, também, a noção de subsistemas como um espectro ou *continuum*, em cujas extremidades estariam os triângulos de ferro e as redes de problemas (HECLO *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.92). No mesmo compasso, trabalhos como o de Rhodes (2006) construíram novas taxonomias a partir da identificação e classificação de outras variáveis importantes, notadamente as que se referiam ao grau de integração das redes, dependente da estabilidade dos membros; do grau de restrição à entrada de novos participantes; do grau de isolamento em relação a outras redes e ao público; e à natureza dos recursos que controlavam.

Nos anos 1980, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 93), a incorporação de outro componente – o conhecimento – ensejou o aparecimento de novo tipo de subsistema: as coalizões de defesa – *advocacy coalition*, de Sabatier e Jenkins-Smith –, “composto por inúmeros componentes, atores de várias instituições públicas e privadas [...] que compartilham de um conjunto de crenças básicas (objetivos políticos mais percepções de causas e outras) e que procuram manipular as regras, os orçamentos e o pessoal das instituições governamentais com o fim de atingir esses objetivos.” A noção subsequente de que alguns componentes do subsistema

estão engajados na luta por ideias, e não diretamente na formulação de ações concretas, trouxe para a discussão o conceito de “comunidades epistêmicas ou de discurso” e, posteriormente, da própria ideia de “rede de políticas”, subconjunto do subsistema dedicado não apenas à formulação ativa e contínua, mas também à consideração de opções e alternativas políticas (MARIER apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 93; FOUILLEUX, 2011).

Estes componentes (redes epistêmicas e de políticas) foram fundamentais na atual definição de subsistema político-administrativo como conceito de articulação de “ideias”, “atores” e “instituições” na explicação da formulação e dos resultados das políticas públicas. A Figura 2 ilustra o subsistema político-administrativo.

Figura 2 - Subsistema Político-Administrativo



Fonte: Howlett; Ramesh; Perl (2013, p. 95).

Embora esse curso histórico se apresente com coerência interna, proposições alternativas são encontradas na literatura. Rhodes (2008, p. 425-426) prefere o termo genérico rede de políticas para classificar as diversas tipologias possíveis. O autor adota, também, a noção de um *continuum* para explicar os diversos tipos de rede, onde os subsistemas são, eles próprios, qualificados como subgovernos. A taxonomia elaborada por Rhodes, assim, contempla a seguinte classificação de redes de políticas: rede de problemas; triângulos de ferro; subsistemas políticos ou subgovernos; comunidades de políticas; e comunidades epistêmicas. O número de membros, o grau de integração e os recursos que cada ator dispõe podem definir seu posicionamento nesse contínuo. Analisados comparativamente, os subsistemas político-administrativos, por conseguinte, configuram uma abordagem mais rica e rigorosa para a análise de políticas, na medida em que consideram os atores, as instituições e as ideias como variáveis de compreensão da *policy-making* e explicação dos *outcomes*. Favorecem, não obstante, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a formação de “regimes político-administrativos” que tendem a engessar-se em padrões de interação relativamente estáveis e institucionalizados, que se agrupam para manter os conteúdos e os processos políticos de forma mais ou menos constantes ao longo do tempo. O exemplo típico é o de comércio internacional, com regras, atores, inclusive com a arbitragem de instituições como a Organização Mundial de Comércio (OMC), ideias e paradigmas pró-mercado etc. Esse, no entanto, não parece ser o caso do setor de saneamento básico no Brasil. O conceito, entretanto, permite integrar à análise a corrente compreensiva racional dos ciclos de políticas.

A rede de políticas (*policy network*), dessa forma, constituiu uma tipologia mais recente acrescentada ao inventário dos instrumentos analíticos empregados para compreender e justificar a interação entre os atores em face da dependência recíproca dos recursos (ADAM; KRIESI, 2007, p. 129). Essas redes, nesse sentido, constituiriam conceito subsequente no campo da ciência política que explicaria o padrão de interação entre esses atores nos subsistemas de políticas segundo os paradigmas pluralistas ou (neo)corporativistas explicativos das ações dos grupos de interesse, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Os conceitos como triângulos de ferro (*iron triangles*) ou rede de problemas (*issues network*), nos Estados Unidos, e comunidades de políticas (*policy communities*), no Reino Unido, já apresentados por Rhodes (2008), foram expressões que, segundo os autores, emergiram das pesquisas fundamentadas na ciência política, diferentemente daqueles

utilizados na gestão pública para explicar tanto um novo padrão de governança pública quanto de tipos empíricos de interação entre atores públicos e privados, avaliando-se a relação e o grau de densidade dessa relação em abordagens quantitativas (ADAM; KRIESI, 2007, p. 130; RHODES, 2008, p. 431).

Na Europa, ainda no campo da teoria interorganizacional, o conceito recebeu tratamento diferenciado, dando-se ênfase, segundo Rhodes (2008, p. 428), ao relacionamento estrutural entre as instituições políticas como elemento crucial na rede de políticas. O cenário de referência fora o construído após a Segunda Guerra Mundial, no qual as fronteiras entre público e privado se tornaram cada vez mais incertas, dando vazão a estruturas de governança horizontalizadas (maior descentralização, fragmentação e influência de atores nacionais e transnacionais privados e públicos), contrapondo-se ao Estado hierárquico. Novos recursos analíticos alternativos foram empregados visando a compreender, descrever e explicar a *policy-making* e seus *outcomes*. Incorporou-se à análise fatores relacionados aos atributos das instituições: poder, expertise, informação etc., e tipos de interação entre eles: disputa, barganha e cooperação (ADAM; KRIESI, 2007, p. 134-135).

As perspectivas teóricas que dão sustentação a essa corrente são, respectivamente, a *power dependence* (dependência de recursos) e *rational choice* (escolha racional) (RHODES, 2008). Na primeira, toda organização é dependente dos recursos uma das outras. Os atores, sob esse prisma, empregam estratégias conforme regras conhecidas que regulam o processo de troca, dispondo seus recursos (organizacionais, políticos, financeiros) visando a maximizar sua influência sobre os resultados da política, enquanto busca diminuir seu grau de dependência de outros atores. Na segunda, a combinação da escolha racional e do neoinstitucionalismo, no qual arranjos estruturais favorecem a troca de informações, expertises, confiança e outros recursos entre os atores, constituiu sua principal referência (RHODES, 2008, p. 431). Os trabalhos de Scharpf (1997; 2000), no âmbito do quadro de referência do *actor-centered institutionalism*, foram tentativas de articulação de análises institucionais e análises de políticas sob a égide da atuação de atores fundamentados em recursos institucionalmente conferidos.

Nesse referencial, portanto, as redes constituem recursos teórico-metodológicos empregados na avaliação dos *outcomes* políticos. Aplicada ao contexto de nosso objeto de pesquisa, essa abordagem implicaria na identificação dos atores, seus recursos, seus interesses, alianças, disputas como variáveis determinantes no tipo de desenho que resultou a Política de

Saneamento Básico após 2007. Aquelas seriam variáveis independentes. A Política, por seu turno, seria variável dependente. Nesta tese, o que se demonstra é que as ideias de uma nova governança que se assenta no uso de redes de atores institucionais e sociais como mecanismo de entrega de bens e serviços determinou ou influenciou seu uso na reconfiguração do setor de saneamento básico, assim como, de fato, em outros setores de políticas públicas. Análise de redes, de um lado, e ideias, conhecimentos, valores, crenças, de outro, constituem abordagens distintas e alternativas no rol daquelas citadas nesta tese. A taxonomia de redes tratada na literatura discutida constitui, não obstante, referência utilizada no exame da estratégia utilizada no nível subnacional de implementação.

Retomando as duas abordagens citadas no início deste capítulo, salienta-se que a Política de Saneamento Básico expressa tanto contornos de reforma do Estado sob égide da NWG, haja vista que parece clara a cessão de parte de sua autoridade para os entes subnacionais, quando inclui novos atores na arena política: os municípios, quanto da PNA, na medida em que essa reconfiguração induz a mudanças nos mecanismos de alocação de recursos e na configuração das redes de políticas de prestação dos serviços de saneamento. Ambas as abordagens, portanto, têm contribuições a oferecer na presente análise. Ao se evidenciarem mudanças no padrão de interação entre os atores institucionais e sociais no setor, crê-se que seja possível demonstrar que as ideias das NGP foram determinantes nesse processo. Pode-se, isso posto, com os recursos teórico-metodológico das análises neoinstitucionais da influência das ideias e das redes de políticas, delinear-se o objeto da pesquisa definindo os atributos e os tipos de interação que caracterizam o Saneamento Básico no Brasil, de forma geral, e no estado do Piauí, de forma particular. O Quadro 6, abaixo, expressa esse procedimento.

Quadro 6 - Base analítica dos fatores determinantes da Política de Saneamento Básico no Brasil

		Fatores Ideacionais		
		Nova Governança Pública		
		Papel do Estado	Relação Estado/Sociedade	Coordenação/Controle
Dimensões		<i>Steering</i> Autoridade	<i>Democracy</i> Redes e participação	<i>Effectiveness</i> Mecanismos/métodos Objetivos/metás Controle
	<i>Policy decision-making</i>			

<i>Policy-making</i>	Resourcing Função Centralidade	Legitimacy Participação Atores sociais Redes: Densidade (subnacional)	Accountability <i>Entregas efetivas</i>

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3.2 A análise de redes sociais

Embora não se possa falar de um consenso acerca da ideia de uma teoria da análise de redes sociais (SCOTT, 2007; LAZEGA; HIGGINS, 2014), seus conceitos e procedimentos metodológicos e técnicos são de grande importância no estabelecimento do escopo, na seleção de medidas, na construção dos dados e, por fim, na análise. Cabe ressaltar que se tem como elemento norteador o argumento de que a NGP influenciou os arranjos institucionais da Política e que essa implicou mudanças nos níveis estrutural e relacional das redes de políticas encarregadas da entrega de bens e serviços de saneamento básico e, nessas redes, dos atores institucionais mais influentes e determinantes nos resultados da Política.

A análise de redes sociais auxilia, nessa perspectiva, na seleção das unidades de análises, na descrição de suas estruturas, na identificação das relações entre os atores e do grau de importância de cada um. A explicação prévia dessa abordagem, explicitando seus fundamentos e limites, ainda que de forma concisa, constitui *conditio sine qua non* para compreensão dos exames realizados e das explicações providas. Este capítulo, dessa forma, apresentará os elementos fundantes da Análise de Redes Sociais – ARS (*Social Network Analysis – SNA*) ressaltando um breve resumo histórico de seu desenvolvimento, pressupostos, conceitos, métodos e técnicas de construção e análise de dados.

4.3.2.1 Fundamentos: os diversos tipos de dados e seus métodos de análise

A ideia fundamental da ARS se encontra no pressuposto de que “o ambiente social pode ser expresso como padrão de regularidades na interação entre unidades” (WASSERMAN; FAUST, 2008, p. 3). Para esses autores, a presença de um padrão de relacionamento (econômico, político, afetivo) revela uma estrutura, decorrendo desse postulado que unidades de medidas extraídas das mesmas, suas variáveis estruturais, permitirão a compreensão, manipulação e realização de testes buscando corroborar ou refutar a hipótese.

Lazega e Higgins (2014, p. 7-8) apresentam ainda a seguinte definição: “Uma rede social (metáfora do sistema de interdependências) é definida metodologicamente (por razões técnicas) como um conjunto de relações específicas (por exemplo, colaboração, apoio, aconselhamento, controle ou, ainda, influência) entre um conjunto finito de atores.” Citando Powell (1990), argumentam que “alguns economistas falam da ‘rede’ como sendo um ator coletivo de tipo específico, de um modo de coordenação da ação intermediário entre o mercado e a organização” (p. 8). Mesmo sem a existência de consenso quanto a se tratar de uma teoria das redes, Wasserman e Faust (2008) destacam que os métodos da análise de redes se desenvolveram como parte integrante no avanço da teoria social e da pesquisa empírica, assim como da matemática e da estatística, empregados nos testes de hipóteses acerca das propriedades estruturais das redes sociais.

Um ponto fundamental na ARS, nesse sentido, é que existe uma distinção básica entre diversos tipos de dados nas ciências sociais e seus respectivos métodos de análise. Três deles são particularmente utilizados na compreensão e explicação de fenômenos sociais: atributos, relacionais e ideacionais (SCOTT, 2007, p. 2). Os dados de atributos “[...] relacionam-se a atitudes, opiniões e comportamentos dos agentes, na medida em que são considerados como propriedades, qualidades ou características que pertencem a eles enquanto indivíduos ou grupos” (SCOTT, 2007, p. 2). Esses dados são coletados mediante *surveys* e entrevistas, apropriados para análise de variáveis como renda, ocupação, educação etc.

Os dados relacionais, por sua vez, “[...] são contatos, laços e conexões, grupos de vínculos e encontros, os quais relacionam um agente a outro e não podem ser reduzido às propriedades dos agentes em si. Relações não são propriedades dos agentes, mas do sistema de agentes; essas relações conectam pares de agentes num grande sistema relacional” (SCOTT, 2007, p. 3). A ARS é o método adequado de tratamento das relações como expressão das ligações que ocorrem entre os agentes, podendo ser examinadas por enfoques qualitativos e quantitativos, caso em que se podem empregar estatísticas.

Um terceiro tipo de dados ainda existe, aqueles ideacionais que, de acordo com Scott (2007), expressam significados, motivos, definições e tipificações. Os métodos de análises são: análises tipológicas. O modelo “tipos ideais” weberianos são os maiores exemplos. O Quadro 7 abaixo apresenta uma síntese que permite comparar essas diferenças.

Quadro 7 - Tipos de dados e análises

Tipo de dados	Estilo da Pesquisa	Fonte de Evidência	Tipo de Análise
Atributos	Survey	Questionários Entrevistas	Análise de variáveis
Ideacionais	Etnográfica	Observação	Análise tipológica
Relacionais	Documental	Textos	Análise de redes

Fonte: Scott (2007, p. 3).

Estes pressupostos iniciais tornam a análise de redes sociais particularmente interessante ao tipo de resposta perseguido na pesquisa, posto que o relacionamento entre diversos atores institucionais na intermediação de recursos necessários à entrega de bens e serviços de saneamento básico expressa um padrão de regularidade estrutural, relacional e individual apto a ser examinado consoante os pressupostos da Análise de Redes Sociais (ARS). As mudanças no padrão de estruturação das redes, das relações entre os atores institucionais e do poder desses atores podem ser captadas nas análises.

4.3.2.2 Desenvolvimento histórico da análise de redes

Datam dos anos 1930 os primeiros estudos inscritos sob os pressupostos da análise de redes sociais, distinguindo-se, desde então, segundo Scott (2008, p. 8), três tradições principais:

[...] os analistas sociométricos, que trabalharam com pequenos grupos e produziram muitas técnicas avançadas com métodos da teoria dos grafos; os pesquisadores de Havard dos anos 1930, que exploraram padrões de relações interpessoais e a formação de ‘cliques’; e os antropólogos de Manchester, que se apoiaram nessas duas correntes na investigação de estruturas de relações de ‘comunidades’ em sociedades tribais e vilarejos.

Juntas, segundo o autor, essas tradições deram forma, nos anos 1960 e 1970, também em Harvad, à análise de redes sociais atualmente empregada. As fontes iniciais de estudos foram a Teoria de Gestalt, na primeira tradição, e os estudos do antropólogo britânico Radcliffe-Brown,

simultaneamente nas duas últimas tradições. Em 1930, o antropólogo Radcliffe-Brown se referia às redes como “estrutura social”. De 1930 a 1970, o termo foi empregado como metáfora de *fabric* e *web* da vida social.

Para Lazega e Higgins (2014), a ARS não é específica de uma ou outra escola sociológica, ainda que a experiência mostre que ela é particularmente interessante para as teorias sociológicas, as quais os autores chamam teorias da ação, individual e coletiva, e teorias da troca social. O uso de redes foi largamente empregado na Sociometria e Teoria dos Grafos. Grafo, segundo os autores, “é um desenho constituído de pontos denominados vértices, e de setas, denominadas arcos, ligando alguns de seus pontos” (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 39). Os vértices, segundo esse conceito, constituem atores sociais, os quais se conectam direta e indiretamente com outros atores, mediante arcos (também denominados arestas), em relações interdependentes de troca de recursos entre si.

As medidas sociométricas constituiriam um número variado empregado na análise de redes, relacionadas tanto à estrutura em si quanto à importância dos atores que a integram. Destacam-se, em face dos objetivos da pesquisa, as medidas que se referem à captação da extensão e da intensidade do tipo de relação tomado por objeto: a densidade; e do grau de importância dos atores nessa relação: centralidade e prestígio. Essas medidas são conceituadas conforme detalhado a seguir.

Densidade: uma das mais amplamente utilizadas. De acordo com Scott (2007), a densidade descreve o nível geral de conexões entre os vértices num grafo (SCOTT, 2007, p. 69). O autor destaca que a densidade depende de dois parâmetros principais: inclusividade (*inclusiveness*) e da soma dos graus de seus vértices. A inclusividade se refere ao número de vértices que são incluídos dentro das várias partes de conexões do grafo, ou seja, é o número total de vértices conectados, menos aqueles sem conexões. Alguns vértices, no entanto, poderão possuir maior número de vínculos quando comparados entre si, variando no grau de conexão. O “grau de conexões”, assim, constitui uma variável importante na estrutura das redes sociais. Imaginando-se os prestadores de serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário como vértices, nem todos estarão ligados (arestas) via concessão, permissão ou associação a um órgão, entidade ou empresa pública ou privada numa rede única. Os municípios piauienses vinculados à empresa de Água e Esgotos do Piauí S/A (Agespisa) são exemplos. Os que prestam os serviços

autonomamente constituem vértices na rede de política, mas sem arestas ou vínculos. Dessa forma, quanto mais conexões, maior a densidade da rede.

Centralidade: medida de importância: “um ator é muito central quando se encontra engajado em muitas relações (diretamente ou indiretamente). Aqui, a direção dos arcos não importa” (LAZEGA; HIGGINS, 2014, p. 43). Os autores destacam três medidas conhecidas na literatura: a) centralidade de grau (*degree*); b) proximidade (*closeness*); e c) intermediação (*betweenness*). A centralidade de grau reflete o número de laços de um ator. Nesse sentido, quanto mais laços um ator possuir, mais importante e ativo ele será na rede. A centralidade de proximidade expressa o número de passos que um ator deve fazer para entrar em contato com outros atores na rede. Atores com maior grau de centralidade de proximidade, mais rapidamente entram em contato com ou interagem com outros atores. Para Lazega e Higgins (2014), essa medida é muitas vezes utilizada com expressão de autonomia, de independência de um ator com relação ao controle exercido por outrem. A centralidade de intermediação, por sua vez, baseia-se na ideia de controle exercido pelo ator sobre as interações entre dois outros atores. Nessa perspectiva, quanto mais atores diversos dependem de um terceiro na intermediação de recursos, mais central e importante é esse último ator na relação de troca de recursos na rede.

Relativamente ao prestígio, três medidas, dentre várias, são frequentemente empregadas nas análises de redes: a) o número de escolhas recebidas (meio grau interior, ou *indegree*), b) as baseadas no status; e c) baseadas na hierarquia (LAZEGA; HIGGINS, 2014). Centralidade: identifica os atores mais importantes nas redes, aqueles que, segundo os autores, controlam a alocação de recursos ou que dispõem de alguma autoridade. A análise do fluxo de recursos (autoridade, conhecimento, informação, dinheiro, voto) antes e depois de instituída a Política, permite identificar os atores com maior grau de centralidade e mudanças efetivas ocorridas.

Knoke e Yang (2008) indicam os passos a serem seguidos no desenho de estudos de redes: a definição da unidade amostral, a forma e o conteúdo da relação. A unidade amostral diz respeito à escolha do cenário social e à dedução de quais entidades, nesse cenário, compreendem os atores da rede: indivíduos, grupos, organizações, classe/estrato social, comunidades, nações. São exemplos de cenários e entidades (atores): corporações => empregados; Escolas => estudantes etc. Nossa unidade amostral é a Política de Saneamento Básico. As entidades e atores são tanto a União, os estados, municípios, setor privado, assim como suas associações representativas, quanto às

organizações a essas entidades vinculadas: Presidência da República, Ministérios, Empresas Públicas, Governos Estaduais, Prefeituras, empresas privadas, ONG etc., que de alguma forma atuam na entrega de bens e serviços de saneamento.

A forma e o conteúdo da relação se referem às relações entre pares. Essas são empiricamente inseparáveis e apenas analiticamente distinguíveis dicotomicamente. Assim, a forma diz respeito à escolha da relação específica para a coleta de dados. Modos de interação nos quais os conteúdos específicos se fixam à realidade social. Knoke e Yang (2008) empregam as formas identificadas por Georg Simel: sociabilidade, superioridade, subordinação, competição, conflito, cooperação, solidariedade, as quais ocorrem através de uma variedade de cenários concretos, instituições sociais, contextos históricos. Uma forma particular pode variar enormemente em conteúdo.

Na análise da rede social, a forma da relação é uma propriedade das relações de atores que existem independentemente de qualquer conteúdo. As medidas fundamentais relacionadas às formas de relação são:

- a) Intensidade, frequência, solidez da interação entre pares de atores;
- b) Direção da relação entre dois (díade) membros: nula, assimétrica, mútua.

Os Conteúdos se referem aos interesses, propósitos, motivos numa interação. A escolha do conteúdo relacional (conteúdo da relação) é determinada pelos objetivos da pesquisa e pelas preocupações teóricas. Assim, o conteúdo relacional diz respeito à sua substância, a razão dela ocorrer. É uma construção analítica que propicia a compreensão do significado da relação do ponto de vista subjetivo dos atores. Ex.: Amizade: amigo íntimo, amigo, colega (tipo de laço). O que distingue o grau de amizade está associado à percepção de cada indivíduo na relação, o que pode ser identificado na análise. Seguindo Georg Símel, o autor cita outros exemplos de conteúdo relacional: transações (troca de bens), comunicações (canais de transmissão de informações), interseção de fronteiras (ocupação de várias posições/cargos em organizações diferentes), instrumental (conseguir, obter bens, serviços, informações, emprego, aborto, conselho político, participação em movimentos sociais), sentimentos (afeição, admiração, reconhecimento, repugnância, hostilidade), autoridade/poder, parentesco.

Construir um estudo de rede, de acordo com Lazega e Higgis (2014, p. 30-31), exige ainda uma grande clareza na distinção entre os diferentes níveis de análise nos quais se busca se

situar. Para simplificar, os autores distinguem três níveis: individual, relacional e estrutural, e suas respectivas unidades de medidas:

Estrutural: se busca descrever conjuntos sociais inteiros (por exemplo, grupos de trabalho, organizações, comunidades), compará-los, até mesmo comparar os processos sociais que caracterizam cada um deles. [...] Descrever a estrutura relacional de um sistema social consiste, em primeiro lugar, em identificar subconjunto de atores no interior do sistema. Estes subconjuntos podem ser reconstruídos a partir de uma medida de ‘coesão’ ou da densidade das relações entre atores: pode-se pensar, por exemplo, que um subconjunto de atores constitui um verdadeiro grupo se as relações entre eles forem fortes. [...] Os subconjuntos podem também ser reconstituídos a partir de medidas como a da ‘equivalência estrutura’’: neste caso, os atores são agrupados em um subconjunto denominado ‘bloc’ (Arabie *et al.*, 1978; White, Boorman e Breiger, 1976), ou ‘position’, porque têm o mesmo perfil relacional, as mesmas relações com o resto do sistema (então necessariamente porque interagem entre si).

Unidades de medidas: densidade, coesão da rede.

Relacional: características das díades (às vezes as tríades também ou até subestruturas intermediárias de nível mais elevado). A ideia aqui é caracterizar as relações em si. Unidades de medidas: distância, acessibilidade.

Individual: Características dos atores. Unidade de medidas: centralidade, prestígio.

A despeito do potencial analítico da abordagem, sua aplicação nesta tese na análise das relações entre os atores institucionais e sociais foi superficial. Duas questões principais emergiram. De um lado, observaram-se inconsistências nas evidências a serem analisadas em nível subnacional: atores institucionais e sociais, eventos (arenas, fóruns) organizados na promoção de interações na intermediação de recursos, promoção de ideias, cooperação, disputa. De outro, evitou-se risco à objetividade da pesquisa, com o deslocamento dos fatores ideacionais ligados ao paradigma da NGP para o da PNA. As redes e a participação social, não obstante, foram consideradas como instrumentos que imprimem substância e conteúdo ao paradigma. Nesse sentido, tomadas em sentido geral como instrumentos de intermediação e alocação de recursos, ou no sentido estrito de cada uma de suas abordagens vistas na revisão de literatura, constituem referências úteis às análises da experiência concreta que vem se desenrolando no setor de saneamento básico, no Brasil, desde 2003. No capítulo que se segue, os arranjos institucionais da Política são confrontados com as categorias analítica e empírica definidas, e examinados quanto à extensão, como são reproduzidos como evidência da influência da NGP.

5 A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL APÓS A LEI nº11.445/2007

Este capítulo visa a proceder à análise da Política de Saneamento Básico instituída em 2007 (BRASIL, 2007a), tendo como referência a verificação da existência de processos e mecanismos que reflitam as categorias analíticas da NGP, que se presume constituir evidência da influência ou do impacto desse paradigma no *policy process* inaugurado em 2003. A análise de política pressupõe a elucidação da engenharia institucional, da lógica concreta de ação governamental em domínio específico (ARRETICHE, 2001; MULLER, 2006; SCOTT; BAEHLER, 2010). Objetiva revelar, em resumo, os arranjos institucionais enquanto “[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).

Nesta tese, esse esforço compreendeu um processo metodológico organizado em torno de duas abordagens complementares. Uma voltada para o exame da Política enquanto expressão de objetivos, atores institucionais e sociais envolvidos, instrumentos e mecanismos de organização das relações entre os atores e de gestão interna. Outra destinada a avaliar esses arranjos, emitindo um julgamento sobre esses elementos mediante o emprego de estratégia e técnica analíticas que se apoiem no quadro de referências específico, no presente caso, as ideias da NGP. A primeira abordagem, portanto, é descritiva, considerando a Política em sua totalidade, mas com enfoque nos elementos imprescindíveis à análise. A segunda, por sua vez, é avaliativa, pressupondo dividi-la analiticamente segundo as categorias empíricas definidas no constructo teórico da tese. Face tratar-se de um *policy process* que integra três esferas de governo: federal, estadual e municipal, por razões de objetividade se dividiu a análise em dois níveis: nacional (contemplada neste capítulo) e subnacional (a ser discutida no capítulo subsequente). A primeira seção, nesse sentido, discorre sobre os instrumentos, atores e mecanismos gerais de coordenação e controle da Política. A segunda seção analisa esses arranjos de acordo com as dimensões adotadas por Arretche (2012), distinguindo os processos de formulação (*policy decision-making*) e de implementação (*policy-making*) consoante as categorias explicitadas nesta tese: papel do Estado, relação Estado/sociedade e coordenação/controle.

5.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS (NACIONAL)

A Política de Saneamento Básico instituída em 2007 se notabilizou, conforme já resumidamente enunciado, por arranjos institucionais orientados por três eixos principais. Primeiro, a reabilitação dos municípios, alçando-os à condição de atores institucionais protagonistas, mediante a criação do arcabouço legal e da possibilidade político-administrativa de construção de uma ampla rede de planejadores, de agências reguladoras/fiscalizadoras e de operadores de serviços de saneamento básico com até 5.570 unidades no país, conquanto seja esse o número de municípios brasileiros passíveis de assumirem ou implementarem o modelo (CUNHA, 2011). Segundo, a abertura de canais de participação social no *policy process*, tanto na elaboração de planos, como foi o caso do PLANSAB, quanto na implementação, mediante o estabelecimento de instrumentos e de mecanismos de entrega de bens e serviços de saneamento e de controle social da gestão da Política. Terceiro, a retomada do financiamento público no setor, conferindo novo papel ao Estado na realização de investimentos, sugerindo uma inflexão no projeto neoliberal em curso até 2002. Esses três eixos foram contemplados nos seguintes instrumentos políticos, com reflexos nas dimensões do *policy process* e nas categorias tratadas na seção subsequente.

5.1.1 Instrumentos políticos

Os arranjos institucionais da Política de Saneamento Básico do país integram o conjunto dos quatro instrumentos principais indicados a seguir, instituídos por intermédio dos atos legais citados, cujos conteúdos expressam os fundamentos da NGP e lhes conferem especificidade relativamente às políticas adotadas nos anos 1960/1970 e 1990: PNS/PLANASA e PMSS, respectivamente:

- Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – DNSB: Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010;
- Política Federal de Saneamento Básico – FSB: Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010;
- Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (componente saneamento) Decreto nº 6.025/2007;
- Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB: Portaria Interministerial nº 571/2013.

Um quinto instrumento, embora não diretamente vinculado à Política, mas com reflexos importantes no setor de saneamento, também foi instituído no início da gestão de Luís Inácio Lula da Silva: a Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP), que vem constituindo alternativa na gestão dos serviços:

- Parcerias Público-Privadas – PPP: Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

5.1.1.1 Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (DNSB)

As DNSB estabelecem, conforme o texto da lei indica, as diretrizes políticas, sociais e econômicas, especialmente as que se referem às ações para promoção da equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico, aplicação de recursos de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia, a utilização de indicadores, a melhoria da qualidade de vida etc. Determinam a obrigatoriedade de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB)²¹ e de planos regionais em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, ambos sob coordenação do Ministério das Cidades. A Política, sob esse prisma, exige ampla cooperação entre os atores institucionais participantes, introduzindo uma concepção horizontalizada, distinta da dos tipos hierárquicos comando-controle típica da AP.

As DNSB definem os princípios fundamentais, a organização e os instrumentos de gestão e planejamento a serem observados por seus gestores (atores institucionais) no mais alto nível governamental: União, estados e municípios. Destacam-se como princípios: a universalização do acesso (meta permanente); a integridade, conjunto de todas as atividades e componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos; a eficiência e a sustentabilidade; a transparência; e o controle social. Atores sociais são incorporados, assim, ao *policy process*, refletindo a cessão voluntária de parte da autoridade do Estado.

A Política estabelece o conjunto de cinco funções básicas que definem o sistema de saneamento, conforme discriminadas abaixo, as quais não divergem, em seu conteúdo geral, daquelas instituídas nos anos 1960 e 1990:

²¹ O PNSB foi posteriormente definido como PLANSAB (BRASIL, 2014).

1. Titularidade: municípios
2. Planejamento: União, estados, municípios
3. Regulação/Fiscalização: União, estados, municípios
4. Operação
5. Financiamento: onerosos (empréstimos) não onerosos (orçamentários e tarifários)

A titularidade do exercício do saneamento acompanhou o preceito tradicional adotado no país, vinculando-a constitucionalmente aos municípios. As DNSB conferiram a esses entes, no entanto, autoridade para, dentro dos limites estabelecidos, reordená-lo segundo a lógica e o interesse locais, deslocando parte da autoridade anteriormente reservada à União, e apenas incentivada, com relação à concessão, às empresas estaduais de saneamento. As DNSB estenderam aos municípios, ainda, a obrigatoriedade de exercerem a função de planejamento, obrigando-os a elaborar o principal instrumento de formulação de metas e definição de meios para alcançá-las: o “Plano de Saneamento Básico”, o qual deveria ser fundado em diagnóstico de situação e impacto nas condições de vida, com clara definição de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços.

Relativamente à operação do sistema, três tipos de prestação dos serviços foram definidos pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, ampliando o leque de opção de gestão, antes restrito à execução direta, sem incentivo federal, e à concessão às empresas estaduais como condição do recebimento de investimento em infraestrutura:

1. Direta (sob responsabilidade do titular)
2. De forma contratada
 - a. Indiretamente
 - i. Concessão
 - ii. Permissão
 - b. Gestão associada
 - i. Contrato de programa (consórcio)
 - ii. Convênio de cooperação entre entes federados
3. Autorização a usuários em cooperativas ou associações

- a. Determinado condomínio
- b. Localidade de pequeno porte

As DNSB introduziram mudanças importantes quanto aos mecanismos e processos de controle da Política, acrescentado ao já existente controle institucional empregado na implementação, o controle social, a ser viabilizado por intermédio de participação dos usuários em processos de formulação (tomada de decisão) e implementação.

O controle, dessa forma, assumiu a seguinte configuração e processos:

1. Institucional (União, estados e municípios)
 - a. Temporalidade: *ex ante*, *ex post*
 - b. Foco: *inputs*, *outputs*
 - c. Técnicas: análise documental e física
2. Social (usuários, em todas as esferas de governo)

O controle social previsto nas DNSB e detalhado no Decreto nº 7.217/2010 contempla:

1. Debates e audiências públicas;
2. Consultas públicas
3. Conferências das cidades
4. Participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, no planejamento e na avaliação.
(Negrito nosso)

As DNSB definiram os seguintes serviços (componentes) de Saneamento Básico:

1. Abastecimento de água
2. Esgotamento sanitário
3. Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos
4. Manejo de Águas Pluviais Urbanas

5.1.1.2 Política Federal de Saneamento Básico (PFSB)

A PFSB estabelece, para a União, as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de ação, com vista a assegurar a cooperação entre os entes federados, definindo-se como “conjunto de planos, programas, projetos e ações promovidos por órgãos e entidades federais, isoladamente ou em cooperação com outros entes da Federação, ou com particulares” (BRASIL, 2010). A Política confere atenção especial ao financiamento com recursos da União, condicionado a critérios de desempenho, eficácia e eficiência dos serviços ao longo da vida útil dos empreendimentos, à sua adequada operação e promoção de programas de redução de perdas e, especialmente, à conformidade com os planos de saneamento básico.

O Ministério das Cidades foi designado como coordenador da elaboração dos Planos Nacionais e Regionais. Normas específicas foram estabelecidas visando a orientar esse processo, destacando-se: diagnósticos, formulação de propostas, debates, apreciação prévia pelos Conselhos Nacionais de Saúde, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e das Cidades, apreciação e deliberação pelo Ministro de Estado das Cidades. Define, ainda, a avaliação de resultados e impactos de sua implementação. A Política define também as competências do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA)²², instituído nas DNSB. O principal instrumento da PFSB constitui, no entanto, o PLANSAB.

5.1.1.3 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Saneamento

O PAC, em sua integralidade, representou uma ação governamental que transcendeu o setor de saneamento e “invadiu” mesmo a seara comumente reservada ao planejamento nacional e seu instrumento próprio: o Plano Plurianual, que estabelece “[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, consoante o art. 165, § 1º da Constituição (BRASIL, 1988).

O PAC, posteriormente designado de PAC 1 (2007 a 2010) e PAC 2 (a partir de 2011), em razão da prorrogação de sua vigência e ampliação de seu escopo de investimento, contemplou as ações (infraestrutura de investimentos) detalhadas no Quadro 8, a seguir, o que permite vislumbrar a abrangência das áreas de atuação e dos esforços governamentais empreendidos. Observa-se que o setor de saneamento compunha um componente de seu eixo de investimentos:

²² O Ministério das Cidades administra sistema idêntico: Snis, desde 1995, criado no âmbito do PMSS.

Infraestrutura Social e Urbana (PAC 1) e Cidade Melhor (PAC 2), de onde fluíram os recursos planejados e investidos no setor e nas áreas de habitação, recursos hídricos e metrô, no primeiro caso, e prevenção e riscos – drenagem e contenção de encostas, mobilidade urbana e pavimentação, no segundo.

Quadro 8 - Infraestrutura de investimentos do PAC 1 e PAC 2

PAC 1	PAC 2
Energética	Transporte
Geração de Energia Elétrica	Rodovias
Transmissão de Energia Elétrica	Ferrovias
Petróleo e Gás	Portos
Combustíveis Renováveis	Aeroportos
Logística	Hidroviás
Rodovias	Máquinas e Equipamentos
Ferrovias	Energia
Portos	Geração de Energia Elétrica
Hidrovia	Transmissão de Energia Elétrica
Aeroportos	Petróleo, Gás e Renováveis
Social e Urbana	Indústria Naval
Saneamento	Comunidade Cidadã
Habitação	Creches e Pré-Escolas
Recursos Hídricos	Quadras Esportivas
Metrô	Unidades de Pronto Atendimento
	Unidades Básicas de Saúde
	Centros de Artes e Esportes
	Centros de Iniciação aos Esportes
	Minha Casa, Minha Vida
	Urbanização de Assentamentos Precários
	Financiamento Habitacional – SBPE
	Água e Luz para Todos
	Luz para Todos
	Águas em Áreas Urbanas
	Recursos Hídricos
	Cidade Melhor
	Saneamento
	Prevenção e Riscos – Drenagem e Contenção de Encostas
	Mobilidade Urbana
	Pavimentação

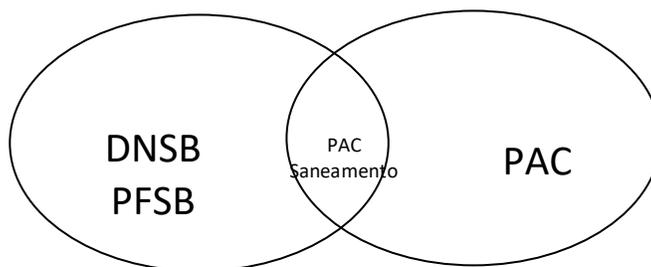
Fonte: Brasil (2010), PAC 2 – 4º Balanço

Em seu desenho e execução, dada a importância política e relevância dos investimentos, o PAC contou com instrumentos de coordenação e controle próprios: Comitê Gestor (CG), em níveis nacional e regional, em algum sentido, tornado uma variável adicional a

influenciar o desempenho da Política. Lotta e Favareto (2016) analisaram o PAC como expressão de iniciativa governamental de coordenação interfederativa, mediante a articulação de mecanismos de coordenação vertical e horizontal de múltiplos atores institucionais, segundo uma lógica intersetorial e territorial, avaliadas, porém, como pouco efetivas. A particularidade do Programa o exprime como instrumento: a) de planejamento da Política em nível federal; b) de financiamento da infraestrutura de saneamento capitaneado pelo Governo Federal; e c) de coordenação e controle dos investimentos (nacional e subnacional). O PAC, não obstante, não adentrou nos demais componentes que expressam de maneira regular e “permanente” o que fora definido nas DNSB/PFSB, ou seja, não foi concebido como “o” instrumento de financiamento do setor, expondo uma natureza contingencial.

Não há na Política de Saneamento Básico, notadamente nas DNSB, indicativos ou referências que remetam ao PAC, embora esse defina os recursos e o conjunto dos empreendimentos a serem financiados em níveis nacional e subnacional. Aspecto relevante nessa estratégia é o fato de que esses investimentos ocorreram mediante transferências diretas aos municípios, enquanto os serviços de saneamento continuavam, em sua maioria, sob concessão de empresas estaduais de saneamento básico, cessionárias dos serviços. É importante destacar, ainda, que essa particularidade dos arranjos constituiu incentivo à existência de múltiplos centros de comando, mesmo quando estavam em vigor as iniciativas que visavam a fortalecer institucionalmente as companhias estaduais de águas e esgotos, no âmbito do PMSS. A interseção entre as DNSB/PFSB e o PAC, Figura 3, a seguir, ilustra o caráter contingente desse arranjo. Na seção subsequente essa interseção será explorada.

Figura 3 - Articulação entre as DNSB/PFSB e o PAC



Fonte: Elaborada pelo autor.

5.1.1.4 Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)

O PLANSAB (BRASIL, 2013) estabeleceu diretrizes, metas e ações para os serviços de saneamento básico nos 20 anos seguintes, visando a universalizar o abastecimento por água potável até 2033, e a alcançar 92% de tratamento de esgotos e 100% de coleta de resíduos sólidos urbanos no país. O Plano, assim, completou o ciclo inaugurado em 2003, sugerindo a existência de três períodos fundamentais de gestação do novo marco legal do saneamento básico: 2003 a 2006, de construção de agenda e formulação da política²³; 2007 a 2014, de implementação de experiências inovadoras de investimentos (PAC Saneamento), de tomada de decisão e de construção de planos; e a partir de 2014, de instituição e implementação do próprio PLANSAB. Principal instrumento da PFSB, o Plano foi elaborado com ampla participação social, refletindo percepções do Estado, de especialistas, de profissionais da área e, especialmente, usuários (BRASIL, 2013).

O Plano traz definições importantes no que tange às medidas a serem implementadas: estruturais e estruturantes. As primeiras correspondem aos tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (PLANSAB, 2013). As estruturantes são as que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços. Encontram-se tanto na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões, quanto na da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física. Dessa forma,

[...] o Plansab procura deslocar o tradicional foco dos planejamentos clássicos em saneamento básico, pautados na hegemonia de investimentos em obras físicas, para um melhor balanceamento destas com medidas estruturantes, a partir do pressuposto de que o fortalecimento das ações em medidas estruturantes assegurará crescente eficiência, efetividade e sustentação aos investimentos em medidas estruturais. No horizonte do Plano, projeta-se a gradativa substituição dos esforços para a implantação de medidas estruturais para outros que valorizem fortemente as estruturantes, conforme destacado com maiores detalhes na seção 9 do documento (PLANSAB, 2013, p. 9).

As medidas estruturantes sinalizam alinhamento com instrumentos tendentes a transferir para outros atores sociais as responsabilidades por investimentos futuros, dos quais as

²³ Nesse período, algumas das ações a serem estimuladas na Política foram experimentadas ainda no PMSS II, como foram os casos dos consórcios regionais, modelos de gestão associada definido nas DNSB.

PPP se qualificam como opção principal. O PLANSAB traz, sob o prisma apresentado, o seguinte conteúdo, visando a orientar os atores institucionais na esfera federal:

- a) os objetivos e as metas nacionais e regionalizados, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;
- b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;
- c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;
- d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;
- e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas.

O PLANSAB, relativamente às metas fixadas, estabeleceu horizonte de 20 anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

5.1.2 Atores institucionais e sociais envolvidos

A Política expressa uma ampla possibilidade de ação intergovernamental, com múltiplos atores institucionais e sociais nas três esferas de governo, mas ela própria reveladora de problemas de coordenação.

- a) Atores Institucionais
 - o União: Congresso Nacional, Presidência da República (Casa Civil), Ministério das Cidades, Ministério da Saúde (FUNASA), Ministério da Integração Nacional (CODEVASF);

- Estados: Governo do Estado; empresas estaduais de abastecimentos (no Piauí, a companhia Água e Esgoto do Piauí S/A é a prestadora regional dos serviços);
 - Municípios: Governo Municipal, órgãos, autarquias e/ou empresas municipais de abastecimentos;
 - Consórcios: (no Piauí, a primeira experiência do gênero constitui o Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí – CORESA, com 30 municípios participantes).
- b) Atores Sociais
- Empresas privadas concessionárias de serviços;
 - Cidadãos (engajados ou não nos instrumentos e mecanismos de participação).

As seguintes organizações, embora sem competências executivas, congregam e representam interesses de seus afiliados:

- Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE
- Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON
- Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE

5.1.3 Competências organizacionais

Em nível federal, os seguintes atores institucionais têm participação na Política (Portaria Interministerial 571, de 5 de dezembro de 2013), expressando papel crucial da administração pública federal:

- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério da Saúde
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério da Integração Nacional
- Ministério das Cidades

As competências do governo federal foram distribuídas entre os seguintes Ministérios:

- Ministério das Cidades: municípios dos Grupos 1 e 2;
- Ministério da Saúde (FUNASA): municípios do Grupo 3.

Os grupos abrigavam os seguintes públicos-alvo:

- Grupo 1 - grandes regiões metropolitanas do país, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste;
- Grupo 2 - municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste;
- Grupo 3 - municípios com menos de 50 mil habitantes.

Embora não delimitado no que concerne aos processos microorganizacionais que articulam a Política, essa descrição expressa referência suficiente para análise dos impactos da NGP sobre seus arranjos, tópico discutido a seguir.

5.2 ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS (NACIONAL)

A despeito de posicionamentos divergentes acerca de a NGP constituir ou não um novo paradigma de gestão, na medida em que, de acordo com alguns teóricos, ela representaria uma extensão da NAP, enquanto outros a consideram como expressão de fundamentos e práticas genuínos (OSBORNE, 2010), defendeu-se a hipótese, nesta tese, de que ela tem sim elementos e pressupostos que a distinguem daqueles que historicamente a antecederam e que foram determinantes nos *outcomes* da Política. A NGP expressou, sob essa perspectiva, a mudança de

paradigma de que Hall (1993) informa, posto que representou alterações significativas no tipo de processo, conteúdo e discursos na formulação e na implementação no setor de saneamento.

Esta influência na Política, consideradas as categorias da metagovernança anteriormente discutidas, expressou-se nas seguintes funções: a) condução (*steering*); b) participação (*democracy*); c) eficácia (*effectiveness*); d) provisão de recursos (*resourcing*); e) legitimidade (*legitimacy*); e f) prestação de contas (*accountability*), evidenciadas nas duas dimensões do *policy process*: formulação (*policy decision-making*) e implementação (*policy-making*). Em cada dimensão, presumiu-se que essas evidências imprimiram mudanças em três categorias fundamentais da pesquisa: o papel do Estado, a relação Estado/sociedade e, por fim, coordenação/control dos objetivos e atores institucionais e sociais em jogo.

Evidenciar essas mudanças constitui procedimento crítico, dada a natureza das variáveis qualitativas examinadas. Nesse sentido, essas variáveis foram analisadas e mensuradas segundo uma escala com três níveis: alta, média e baixa, objetivando capturar processos que minimizassem a ocorrência de dúvidas. Dessa forma, classificou-se a mudança como alta quando os instrumentos, os mecanismos e os processos das categorias e subcategorias analisadas foram inequivocamente evidenciados; média, quando os instrumentos compartilharam mecanismos e procedimentos de paradigmas anteriores e, finalmente, baixa, quando não se detectaram alterações significativas. Os resultados obtidos nesse processo estão demonstrados nas subseções a seguir.

5.2.1 Formulação da Política

5.2.1.1 Papel do Estado (*Autoridade*)

Condução (*Steering*)

O processo de formulação de políticas no Brasil, segundo os princípios constitutivos do Pacto Federativo expresso na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), confere à União (art. 21, inciso XX, da CF, 1988) a competência²⁴ para legislar quanto às normas gerais do saneamento básico, cabendo aos municípios a titularidade²⁵ da prestação dos serviços. Esse modelo acompanha o marco legal já adotado na Constituição de 1967, remetendo para a legislação

²⁴ Competência, aqui, assim como autoridade, legitimidade, foi considerada recurso institucional em poder da União (Congresso Nacional), consoante definição de Marsh (2011) e de Arretche (2012).

²⁵ Idem com relação à titularidade.

infraconstitucional a definição dos instrumentos políticos e a redistribuição de competências ou intermediação de recursos entre os atores institucionais envolvidos na entrega dos bens e serviços no setor. Processo semelhante ocorreu, conforme demonstrado, com relação ao PLANASA e ao PMSS.

A União tem, também, competência comum com os estados e municípios para promover programas de saneamento básico (art. 23, inciso IX, CF, 1988), ainda que seja competência dos últimos, os municípios, a prestação dos serviços públicos à população local (art. 30, incisos V e VII, da CF). Esta competência municipal não impediu, no entanto, que incentivos (positivos e negativos) fossem oferecidos no sentido que as responsabilidades pelas entregas efetivas fossem concedidas aos estados, o que se dá no nível infraconstitucional e na esfera política. No que se refere ao marco infraconstitucional, a Política expressou mudanças nos tipos de instrumentos políticos empregados, condizentes com os preceitos da metagovernança definidos por Bell e Hindmoor (2009). A União, assim, no uso de suas prerrogativas legais (autoridade), lançou mão de três instrumentos básicos, segundo a taxonomia de Hood, apresentada por Howlett; Ramesh e Perl (2013):

- Autoridade: regulação mediante instituição dos seguintes instrumentos:
 DNSB: Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010
 PFSB: Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010
 PAC: Decreto nº 6.025/2007
 PLANSAB: Portaria Interministerial nº 571/2013
- Tesouro: financiamento, centralização em nível federal dos investimentos públicos em infraestrutura por intermédio do PAC Saneamento;
- Organização: provisão, definição de um diversificado modelo de arranjos encarregados da entrega dos bens e serviços: direto pelo município; associado com outros entes municipais; concessão a empresas estatais ou privadas.

Esses instrumentos se situam num nível infraconstitucional, não alterando a autoridade e as competências constitucionais da União na tomada de decisão. Analisando-se as alterações constitucionais no período entre 2003 e 2016, observou-se que 41 Emendas à Constituição (APÊNDICE B) foram promulgadas pelo Congresso Nacional. Nenhuma dessas emendas, todavia, alterou as competências da União, dos estados e dos municípios, originalmente definidas nos

artigos 21 a 24 da Constituição (BRASIL, 1988), tanto de forma geral, relativamente às diversas áreas de intervenção governamental, quanto de forma específica, no setor de saneamento básico. Pode atestar, portanto, contrariando argumentos arguidos por Rhodes e Bevir (2011), que não houve um enfraquecimento do poder do Estado em face do fortalecimento de atores sociais. A manutenção da autoridade e das competências da União reforça o papel do Estado como de metagovernança (BELL; HINDMOOR, 2009), demonstrando que foi ela quem definiu os contornos da Política.

No nível infraconstitucional, no entanto, as DNSB conferiram aos municípios amplos poderes para reorganização dos arranjos institucionais de prestação dos serviços, numa extensão tal que, do ponto de vista legal, o país poderia possuir 5.570 órgãos, entidade e/ou empresas públicas de saneamento básico, com competências para o exercício das funções que definem o exercício da titularidade: planejamento, regulação/fiscalização, operação e financiamento, divergindo significativamente das experiências nacionais anteriores: PLANASA e PMSS. As consequências dessa mudança em nível subnacional serão analisadas em capítulo próprio.

Quadro 9 - Avaliação da direção (*steering*)

Categoria	Direção
Avaliação:	Média
Observação:	A União manteve competência plena para redefinir as normas gerais do setor de saneamento básico; a atribuição de competência aos titulares dos serviços, os municípios, para definirem o modelo que melhor se ajustasse às especificidades administrativa e territorial de cada ente, não impondo restrições de financiamento, evidencia a concessão de parte da autoridade da União em favor dos municípios; variáveis alternativas consideradas: estrutura, legado, cultura política, não explicam esse processo de mudança institucional.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.1.2 Relação Estado/sociedade (democracia)

Redes e participação (*Democracy*)

Mesmo mantida a autoridade da União no estabelecimento de normas gerais, os mecanismos de alocação e intermediação de recursos foram amplamente alterados, substituindo

mecanismos hierárquicos e pró-mercado por outros do tipo participativo. No campo institucional, além da cessão de autoridade para os municípios brasileiros, atribuindo-lhes competência para reordenarem os arranjos em nível subnacional, a abertura de canais de participação de atores sociais (cidadãos, movimentos sociais, organizações profissionais) no processo decisório também evidenciou a democratização do *policy process*. O estabelecimento de marco regulatório permitindo a entrega de bens e serviços por empresas privadas, em processos de compartilhamento de objetivos e riscos mediante a celebração de PPP, comprova a substituição de mecanismos de alocação de recursos entre o Estado e a sociedade, centrados na hierarquia e no mercado, por mecanismos típicos da NGP: rede de políticas e participação.

Esses dois mecanismos constituíram inovação no desenho dos arranjos instituídos. Primeiro porque a Política estabeleceu uma ampla possibilidade de combinação de modelos de prestação dos serviços ao reincorporar os municípios como atores protagonistas, situando noutra patamar institucional a titularidade constitucional já garantida a esses entes governamentais. O Legislativo federal conferiu plena autoridade para os municípios definirem a forma de execução desses serviços, diferentemente da experiência com o PLANASA, com manutenção do planejamento e regime tarifário sob tutela federal, e incentivo à concessão dos serviços às empresas estaduais de saneamento, e com o PMSS, com forte estímulo à privatização, na primeira fase, e à gestão associada, na segunda (SALLES, 2008), sob a gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Além da possibilidade de criação de consórcios regionais, contemplando uma perspectiva territorial, como lembrou Lotta (2016), a instituição da Lei de Parcerias Público-Privadas permitiu ampla margem de redefinição dos arranjos em nível subnacional.

Esse arranjo representou a substituição dos instrumentos anteriores de alocação de recursos e de intermediação de interesses típicos dos paradigmas da AP e da NAP: hierarquia e mercado, respectivamente, por redes (networks) ou, usando conceituação empregada por Lotta e Favareto (2016): coordenação interfederativa vertical e horizontal. Diferentes daqueles, os incentivos foram no sentido da construção de arranjos que favoreceram o desenvolvimento de competências relacionais. Participação envolve, ainda, ação política dos cidadãos via partidos políticos (eleitores filiados), por intermédio de conselhos gestores e/ou de controle social ou de movimentos sociais (usuários dos serviços, associações profissionais, sindicatos), tópico tratado na categoria coordenação e controle – eficácia.

O segundo mecanismo concerniu à incorporação de atores sociais no processo decisório como estratégia de intermediação de interesses dos atores institucionais e sociais em jogo: estadualistas, municipalistas, privatistas, profissionais, usuários, implementado-a diretamente e transferindo as arenas de disputas e cooperação para os níveis municipais. A participação social na formulação e tomada de decisão se efetivou pelo incremento no número de conferências realizadas a partir de 2003. Informações da Presidência da República, APÊNDICE C (BRASIL, 2016), indicam que entre 1941 e 2014, 138 conferências nacionais foram realizadas, abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas três esferas de governo.

Esses dados indicam ainda que nove milhões de pessoas participaram dos debates sobre propostas de políticas públicas. Importante nessa estratégia foi o fato de que 97 conferências, correspondente a 70,3%, ocorreram entre 2003 e 2013, nas gestões dos ex-presidentes Lula (2003 a 2006; 2007 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2014). Cinco dessas conferências tiveram como tema a “Conferência Nacional das Cidades”, realizadas em 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013 (BRASIL, 2016). Essa estratégia nacional comprova o compromisso inequívoco em transformar o tipo de relação do Estado com seus cidadãos. Este processo participativo foi amplamente utilizado na elaboração do PLANSAB (2014), tendo contemplado as seguintes etapas:

- I) a formulação do “*Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania*”, que marca o início do processo participativo de elaboração do Plano em 2008;
- II) a elaboração, em 2009 e 2010, de extenso estudo denominado *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, que tem como um de seus produtos a versão preliminar do PLANSAB;
- III) a “*Consulta Pública*”, que submeteu a versão preliminar do Plano à sociedade, promovendo sua ampla discussão e posterior consolidação de sua forma final à luz das contribuições acatadas.

Quadro 10 - Avaliação da participação (*democracy*)

Categoria	Participação
Avaliação:	Alta
Observação:	A introdução de mecanismos e instrumentos formais de participação institucional e social no processo decisório e na implementação da Política (entrega dos bens e serviços de saneamento), evidencia mudança significativa nos <i>outcomes</i> políticos, não explicável por intermédio de variáveis estruturais, institucionais (legado) e políticas (cultura).

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.1.3 Coordenação e controle (eficácia)

Eficácia (Effectiveness)

Nessa dimensão analítica, a governança expressou o conteúdo prático na estratégia de coordenação e controle de um Estado que, consoante o exposto acima, é teoricamente definido como plural, com múltiplas funções, e pluralista, como vários atores encarregados dessas funções (OSBORNE, 2010). A rede de atores institucionais e sociais encarregada da entrega dos bens e serviços passou a constituir um instrumento de gestão do processo de implementação, coordenando competências e tarefas entre os atores (conforme já demonstrado acima), definindo os instrumentos de cooperação na intermediação de recursos, de colaboração entre as esferas governamentais e não governamentais, de controle de conformidade, de metas e de efetividade da Política. Os instrumentos e processos da Política indicam uma ação estatal de metagovernança (BELL; HINDMOOR, 2009), construídos e direcionados para favorecerem a cooperação e o controle entre esses atores. As seguintes estratégias, mecanismos e instrumentos evidenciam os esforços visando a incrementar os resultados da Política: apoio financeiro, apoio técnico, contratação de serviços de elaboração de projetos e execução de serviços de infraestrutura. Esses instrumentos e processos, não obstante, não diluíram a centralidade da União da rede de prestação de serviços. Isso está patente nos processos de coordenação, cooperação, colaboração e controle discriminados a seguir.

Cooperação (intermediação de recursos)

A cooperação entre os atores institucionais ocorreu mediante o estabelecimento e uso de mecanismos e instrumentos de intermediação de recursos (informação e financeiro):

- Apoio Financeiro: a partir do PAC, instituiu-se novo instrumento de transferência obrigatória de recursos exclusivos do Programa do âmbito da FUNASA: Termo de Compromisso, em substituição aos Termos de Convênios usualmente utilizados pela entidade. Nos municípios atendidos pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal – CAIXA, o instrumento empregado é o Termo de Contrato.

- Apoio Técnico: a FUNASA dispõe de uma Ação Programática²⁶ de apoio à gestão dos sistemas de saneamento junto aos municípios de seu grupo de atuação. A partir de 2009, as Superintendências da FUNASA nos estados instituíram subunidades designadas Núcleos Intersectoriais de Cooperação Técnica (NICT), objetivando incrementar o apoio técnico na elaboração de projetos.

É importante destacar que a partir de 2011 o governo federal autorizou o uso de novo instrumento de contratação de obras nos empreendimentos do PAC: o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), instituído por intermédio da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011), visando a aperfeiçoar os processos de contratação de grandes obras de infraestrutura.

Controle²⁷

O controle administrativo da Política, no que concerne aos critérios de conformidade e cumprimento de metas, ocorreu de duas formas:

- Institucional: mediante fiscalização e acompanhamento objetivando a supervisão dos instrumentos de parcerias celebrados, sob responsabilidade dos Ministérios das Cidades/CAIXA, Ministério da Saúde/FUNASA e Ministério da Integração Nacional/CODEVASF
- Social: definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico e acesso aos processos de formulação, planejamento e avaliação (BRASIL, 2010),

Controle Institucional

²⁶ As Ações Programáticas constituem tipo classificação orçamentária e financeira às quais são vinculados recursos dos orçamentos anuais com objetivos específicos.

²⁷ Nos termos da bibliografia adotada, principalmente Marsh (2011), controle constitui recursos a serem transacionados na rede, o que teoricamente fragiliza seu exercício. Nessa perspectiva, controle se assemelha à autoridade. Na política, esse recurso passou por mudança significativa em face da incorporação do controle social como mecanismo de empoderamento de atores da sociedade.

No que concerne aos processos sistemáticos de controle institucional, os mesmos ocorreram da forma exposta a seguir:

- Temporalidade: *ex ante*, na análise e aprovação prévia dos projetos apresentados pelas Prefeituras, no que tange aos aspectos técnicos. *Ex post*, durante a execução dos empreendimentos.
- Foco: Conformidade técnica na análise técnica prévia (*inputs*) e na fase de execução (*outputs*). Conformidade financeira, quando da prestação de contas (*outputs*).
- Instrumentos: Análise documental na sede dos órgãos e *in loco* quanto às obras e serviços. O Snis constitui importante instrumento de controle e monitoramento de resultados e de desempenho da política. No âmbito exclusivo do PAC, o governo federal disponibiliza informações e dados sobre a execução de Plano e empreendimentos pactuados.

No nível normativo, o controle institucional é definido de acordo com a seguinte classificação:

Político: a cargo do Congresso Nacional por intermédio da apreciação da Prestação de Contas do Poder Executivo. Inclui as funções exercidas pelas Comissões das duas Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal);

Judicial: exercido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público quanto à legalidade, quando provocados ou por própria iniciativa, no caso do MPF;

Administrativo (Externo): exercido pelo Tribunal de Contas da União nos sistemas contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional, quanto aos aspectos de legalidade, eficácia, eficiência e efetividade;

Administrativo (Interno): exercido pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU), nos sistemas contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional, quanto aos aspectos de legalidade, eficácia, eficiência e efetividade;

Administrativo (supervisão): exercido pelos próprios Ministérios responsáveis pela implementação da Política.

- Comitês de acompanhamento federal e estaduais

*Controle Social*²⁸

O controle social da administração foi revigorado com mudanças institucionais relevantes contemplando a manutenção de processos originados no âmbito do PMSS, como o uso de indicadores de desempenho, gerenciados mediante o Snis, e de Conselhos, mas inovou com o uso extensivo de fóruns de participação social. Essas medidas se integram à estrutura institucional de controle existente, conforme indicado abaixo, exercido mediante os seguintes mecanismos (Decreto nº 7.217/2010, art. 34):

- Debates e audiências públicas;
- Consultas públicas;
- Conferências das cidades; ou
- Participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

Mudanças nas estratégias transnacionais de promoção da integridade e de combate à corrupção, vinculadas a um padrão de governança difundido por organismos multilaterais, influenciaram esse processo. Desde 1997, o país se tornou signatário de três Convenções Internacionais (OCDE, OEA e ONU), tendo instituído novos marcos legais que favoreceram o acesso à informação mediante transparência pública da gestão, adotada administrativamente pelo governo e, posteriormente, mediante regulamentação de preceito previsto na Constituição, como foi o caso da instituição da Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), institucionalizando maciçamente as estratégias de transparência pública (transparência ativa) mediante o uso de sistemas informatizados de pedido de acesso a dados e informações sobre a administração pública.

Quadro 11 - Avaliação da eficácia (*effectiveness*)

Categoria	Eficácia
Avaliação:	Alta

²⁸ A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) assegura acesso a dados e informações custodiados pelo Estado a todos os cidadãos.

Observação:	A Política introduziu novos instrumentos de coordenação, cooperação e controle; o controle social na formulação e na execução da Política constituiu inovação do <i>policy process</i> , também não explicável pelas variáveis alternativas citadas.
-------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.2 Implementação da Política

O processo de implementação conferiu instrumentalidade e materialidade à Política, tendo expressado os elementos e mecanismos que produziram os resultados e as consequências observados e mensurados nessa dimensão da análise, conforme discriminados a seguir.

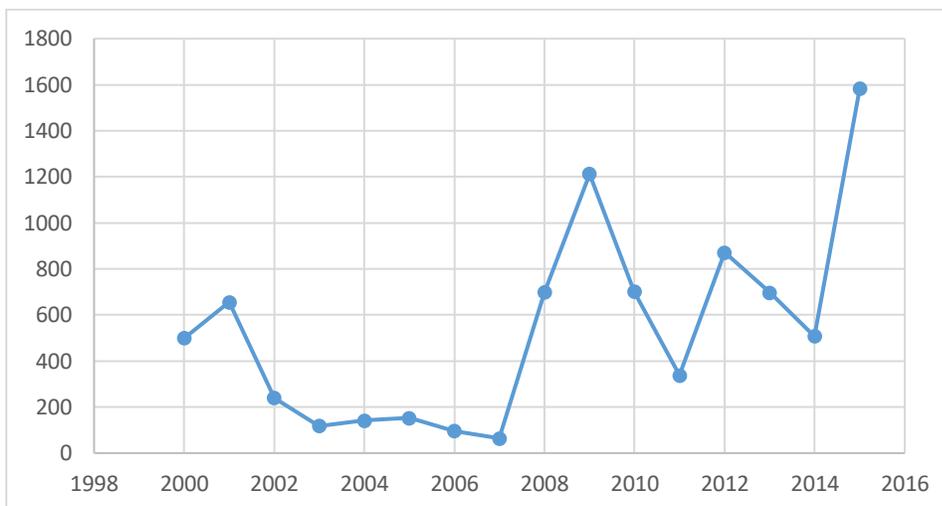
5.2.2.1 Papel do Estado

Os instrumentos políticos instituídos, conforme já especificados, foram: PFSB, PAC e PLANSAB, os quais foram viabilizados por intermédio da função de financiamento público (*resourcing*), da seguinte forma:

Financiamento Público (*Resourcing*)

No que concerne aos investimentos realizados, dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na Função “Saneamento”, maior nível de agregação de despesas governamentais em âmbito federal, desde que saneamento foi desmembrado da Função Saúde e Saneamento, no ano 2000, evidenciaram incremento nos investimentos a partir de 2007, contrastando com a retração no período que antecedeu a Política, entre 2001 a 2007. O recuo nos investimentos iniciais do PAC Saneamento, após essa fase, demonstra a dimensão do esforço governamental. O Gráfico 1 mostra a flutuação desses investimentos no período entre os anos de 2000 e 2014. Nele, observa-se tanto a retração das inversões realizadas nos primeiros sete anos quanto o forte incremento a partir de 2009, tendo ultrapassado o pico de R\$ 1,500 bilhão em recursos do orçamento em 2015, consoante os dados do Portal da Transparência e do IBGE.

Gráfico 1 - Recursos nominais federais investidos em saneamento básico no país (2000-2015 – milhões)

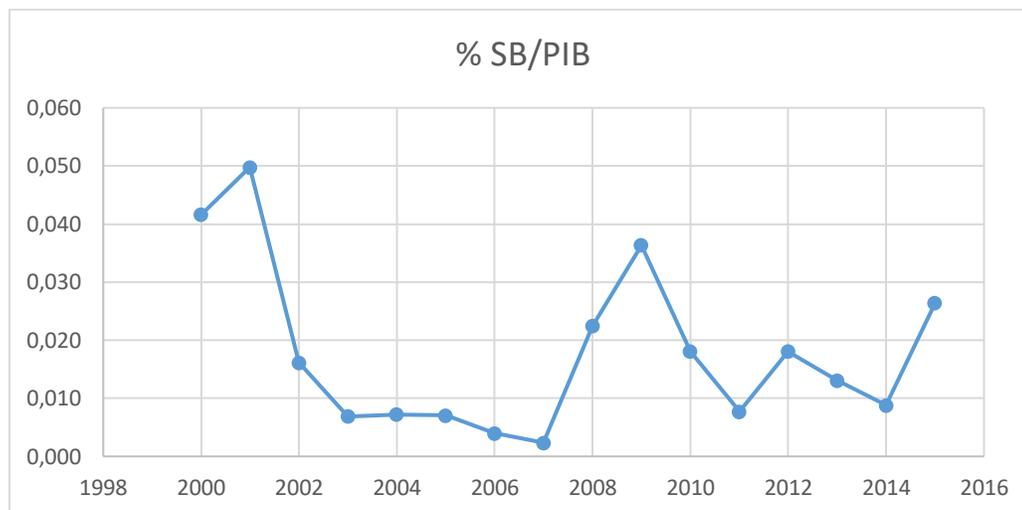


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do IBGE (2017).

Considerando as médias dos investimentos nos períodos entre os anos de 2000 a 2006 e 2007 a 2015, observou-se que há diferença estatística significativa entre ambos, com $t = -2.7399$ e $p\text{-value} = 0,01785$, com nível de significância $\alpha = 0,05$, evidenciando que o PAC Saneamento efetivamente incrementou o uso de recursos em saneamento após a Política. Duas questões, no entanto, foram levantadas, visando a examinar e explicar o comportamento histórico dos investimentos. A primeira, relacionada ao comparativo dos valores como expressão do Produto Interno Bruto (PIB) e, a segunda, com a distribuição desses investimentos segundo o quadro de precariedade de cobertura e assimetria inicialmente discutido.

O Gráfico 2 mostra que os investimentos realizados no período inicial do PAC Saneamento, referido como PAC 1, entre 2007 e 2009, cresceram positivamente em termos relativos, ou seja, foram proporcionalmente maiores que o do PIB, no mesmo período. Observe-se, considerando o gráfico anterior, com registro de investimentos da ordem de R\$ 1,500 bilhão, em 2015, situa-se abaixo dos percentuais alcançados entre 2007 e 2009, o que mais uma vez evidencia o esforço governamental.

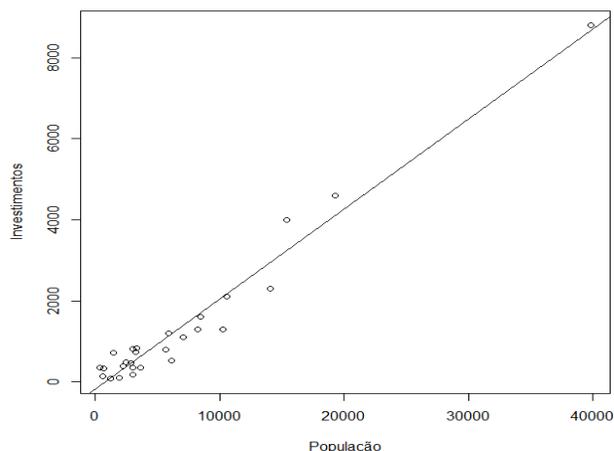
Gráfico 2 - Despesas com saneamento básico com relação ao PIB (2000-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do IBGE (2017).

A segunda questão se refere à qualidade do gasto como mecanismo de redução das assimetrias de atendimento. Os dados foram pouco animadores, expondo fragilidades flagrantes no processo de planejamento. A relação exposta na Figura 4, a seguir, comprova falha no PAC Saneamento como instrumento de planejamento de investimentos no setor. Relatórios Regionais por UF - 2010, disponíveis no site do Ministério do Planejamento, demonstram que os valores previstos foram estabelecidos tomando como base a população, e não as eventuais assimetrias existentes. A Figura 4 expõe essa relação, com $r = 0,9788084$. Essa estratégia, portanto, reproduz os níveis de assimetrias existentes e institucionaliza as desigualdades regionais e local, essa com relação às populações urbana e rural.

Figura 4 - Correlação entre a população brasileira por UF em 2006 e os investimentos do PAC planejados em 2007



Fonte: Elaborada pelo autor, de acordo com dados do Ministério do Planejamento.

Quadro 12 - Avaliação da provisão de recursos (*resourcing*)

Categoria	Provisão de recursos
Avaliação:	Alta
Observação:	Ainda que a alocação dos recursos tenha apresentado fragilidades ao não levar em conta as assimetrias regionais existentes, evidenciou um incremento real nos investimentos em valores nominais e como percentual do PIB

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.2.2 Relação Estado-sociedade (legitimidade)

No que concerne aos mecanismos de regulação da relação Estado-sociedade no setor, dois processos institucionais se destacam: um legal e outro prático. O primeiro se refere aos instrumentos que promoveram mudanças significativas nas regras de participação dos atores institucionais e sociais na implementação da Política: as DNSB e a lei de PPP. Ambos estabeleceram os parâmetros legais, permitindo à União, aos estados e aos municípios ampliarem o número de atores institucionais e sociais aptos a participarem da entrega de bens e serviços públicos e no controle do processo de implementação. O segundo se relaciona aos processos concretos que foram efetivados viabilizando as mudanças institucionais: a criação de consórcios públicos inter-regionais (gestão associada nos termos das DNSB) e as subconcessões dos serviços a empresas privadas. Esses instrumentos serão detalhados na análise das consequências da Política no estado do Piauí.

Quadro 13 - Avaliação da legitimidade (*legitimacy*)

Categoria	Legitimidade
Avaliação:	Alta
Observação:	A abertura de canais de participação conferiu à Política distinção com relação àquelas adotadas em períodos anteriores, centradas em decisões hierárquicas e via mercado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2.2.3 Coordenação e controle (prestação de contas)

Entregas e prestação de contas (*Accountability*)

As entregas se materializaram mediante instrumentos de apoio financeiro e técnico. O financiamento dos empreendimentos de saneamento ocorreu segundo a lógica de coordenação que distribuiu as competências entre o Ministério das Cidades (municípios com mais de 50 mil habitantes) e a FUNASA (municípios com até 50 mil habitantes). Os investimentos realizados, conforme demonstrado no Gráfico 1, evidenciaram incremento significativo comparativamente ao período anterior à Política. No que se refere ao apoio técnico, a FUNASA descentralizou, ou melhor, desconcentrou esses procedimentos para as Superintendências Estaduais, instituindo, a partir de 2009, Núcleos Intersetoriais de Cooperação Técnica (NICT) que, com previsão de atuação em parcerias com instituições governamentais e não governamentais, encarregar-se-iam do assessoramento aos entes federativos na gestão e na elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico. Essa estratégia é consentânea com as medidas estruturantes previstas no PLANSAB, apoiando o desenvolvimento de capacidades técnicas e relacionais dos entes locais. A verificação da implementação dessa estratégia em nível subnacional foi contemplada em capítulo próprio, que analisa as consequências da Política no estado do Piauí.

Quadro 14 - Avaliação da prestação de contas (*accountability*)

Categoria	<i>Accountability</i>
-----------	-----------------------

Avaliação:	Alta
Observação:	A instituição do NICT com competência para apoiar tecnicamente as Prefeituras na elaboração dos PLANSAB municipais constituiu inovação administrativa da Política.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Resultados consolidados (nacional)

As evidências apresentadas permitem atestar que no plano institucional a Política expressou mudanças institucionais relevantes que se alinham às categorias teórico-empíricas da NGP, distanciando-se daquelas que caracterizaram paradigmas anteriores. Ainda que elementos dessas mudanças tenham relação com princípios ideológicos do partido majoritário da coalizão governamental, como é o caso da participação social, esse componente, assim como a valorização de parcerias, a descentralização de decisões para entes subnacionais, encontram fundamentos na NGP, explicando as ambivalências das decisões governamentais. O quadro 15 consolida essa avaliação, mostrando que na dupla dimensão considerada, a União protagonizou esse processo de mudança, preservando, no entanto, sua posição e reconfigurando a dos demais atores em jogo. No capítulo seguinte, o alcance desse escopo e a extensão da mudança serão analisados em nível subnacional.

Quadro 15 - Avaliação da consolidação dos arranjos institucionais (nacional)

Dimensão	Categoria	Subcategoria	Avaliação
Policy decision-making	Papel do Estado	Direção (<i>steering</i>)	Média
	Relação Estado-sociedade	Participação (<i>democracy</i>)	Alta
	Coordenação/controle	Eficácia (<i>effectiveness</i>)	Alta
Policy-making	Papel do Estado	Provisão (<i>resourcing</i>)	Alta
	Relação Estado-sociedade	Legitimidade (<i>legitimacy</i>)	Alta
	Coordenação/controle	Prestação de contas (<i>accountability</i>)	Alta

Fonte: Elaborado pelo autor.

6 A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO PIAUÍ: eficácia e consequências observáveis

Posto que a Política expressou uma clara intenção municipalizadora e participativa, demonstrada por intermédio dos mecanismos, instrumentos e processos citados, este capítulo objetiva evidenciar, em nível subnacional, os êxitos obtidos com esse intento e delimitar a extensão na qual eles são visíveis e mensuráveis em uma unidade da federação específica. O estado do Piauí, em razão do baixo grau de cobertura e elevada assimetria urbana e rural na prestação de serviços, constituiu o *locus* da pesquisa. Os arranjos institucionais postos em curso a partir da posse do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, e após a instituição da Política, em 2007, constituíram o objeto da análise.

Os processos metodológicos utilizados se inscrevem na avaliação política, área de políticas públicas, consoante os definidos por Figueiredo e Figueiredo (1986), segundo os quais se estuda a eficácia das políticas e se examina em que medida as metas estão sendo alcançadas, quais foram seus processos e quais são seus efeitos. Considerou-se, nesse sentido, embora não tenha havido uma meta de municipalização e participação estipuladas, ser possível empregar essa abordagem, tendo como referência não as metas em si, mas as consequências da Política, conforme abordagem sugerida por Draibe (2001). Recorreu-se, supletivamente, à análise de redes sociais visando a identificar e mapear atores, estratégias e recursos, assim como quantificar indicadores-chave na estrutura da rede de prestação de serviços. A ausência e/ou limitação de dados abertos, no entanto, limitou o uso dessa abordagem²⁹.

Três seções compõem o capítulo. A primeira apresenta a análise da engenharia institucional buscando elucidar mudanças que reflitam aquelas adotadas em nível nacional. Posto tratar-se de um enfoque misto, se empregaram os procedimentos metodológicos e técnicos adotados na análise dos arranjos nacionais, de maneira a assegurar coerência, confiabilidade e

²⁹ O insucesso na aplicação de abordagens da PNA se deveu à ausência de publicações, dados e informações abertos sobre fóruns de discussão promovidos pelos atores institucionais e sociais que tratassem de modelos de funcionamento do setor patrocinados ou elaborados pelos profissionais da área, propostas técnicas de comunidades de pesquisa, ou outros eventos de intermediação de recursos (informações, conhecimento, dinheiro etc.) e de tomada de decisão sobre a proposta. Observou-se, todavia, que após as iniciativas governamentais no sentido de proceder à subconcessão dos serviços de água e esgoto da cidade de Teresina pela AGESPISA, foram promovidas audiências públicas na Assembleia Legislativa do estado e na Câmara de Vereadores de Teresina, e veiculadas campanhas na mídia. Essa ação, no entanto, foi interpretada mais como resistência e reação à proposta, que como ação proativa de promoção de modelos.

validade aos procedimentos e resultados. A segunda seção examina o processo de municipalização ocorrido no Piauí, objetivando atestar o escopo e a extensão das mudanças na rede de prestação de serviços. A terceira seção avalia os instrumentos e mecanismos de viabilização da participação social em processos de tomada de decisão, implementação e controle.

6.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS (SUBNACIONAL)

As mudanças nos arranjos institucionais no saneamento básico no Piauí foram examinadas no contexto das que foram efetivadas em nível nacional, visando a estabelecer um nexo entre ambas e atestar que se trataram de consequências daquelas. Consideraram-se, sob essa perspectiva, as mesmas categorias empregadas na análise da engenharia institucional: as dimensões formulação e implementação e, em cada uma, as funções que exprimem a governança como metagovernança: direção, participação, eficácia, provisão de recursos, legitimidade e prestação de contas. As subseções a seguir apresentam os resultados das análises.

6.1.1 Formulação da política

6.1.1.1 Papel do Estado (autonomia)

O processo decisório no setor de saneamento básico não contemplou diretamente competências constitucionais e infraconstitucionais aos estados. Conforme se demonstrou, cabe à União, por intermédio do Congresso Nacional, legislar sobre as normas gerais, e aos municípios, titulares dos serviços, definirem os arranjos institucionais em suas áreas geográficas. No âmbito, no entanto, de legislação conexa, a Lei Federal nº 11.107, promulgada em 06 de abril de 2005, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, o estado do Piauí e o município de Teresina, exerceram a autoridade e a competência estabelecidas nesse instrumento legislativo e procederam às mudanças institucionais indicadas a seguir, as quais trouxeram consequências ao setor de saneamento básico no estado.

No nível estadual:

- Lei Estadual nº 5.494, de 19 de setembro de 2005 – instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí (PPP);
- Lei Estadual nº 5.641, de 12 de abril de 2007 – cria o Instituto de Águas e Esgotos do Piauí – AGESPISA.

No nível municipal (Teresina – PI):

- Lei Municipal nº 3.466, de 25 de novembro de 2005 – dispõe sobre o programa municipal de parcerias público-privadas e dá outras providências;
- Lei Municipal nº 3.595, de 21 de dezembro de 2006 – estabelece regras acerca da composição do conselho gestor de parcerias público-privadas do município de Teresina – CGPP/THE – criado pela Lei Municipal nº 3.466, de 25 de novembro de 2005 – Estipula as diretrizes gerais que deverão orientar a sua atuação e dá outras providências;
- Lei Municipal nº 4.837, de 18 de novembro de 2015 – autoriza o Estado a subconceder os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na zona urbana do Município de Teresina, e autoriza a cessão do Contrato de Programa, firmado com Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA, ao Instituto de Águas e Esgotos do Piauí – AGESPISA;
- Lei Municipal nº 5.014, de 15 de maio de 2017 – altera dispositivos das leis nos 3.466, de 25 de novembro de 2005, que “dispõe sobre o programa municipal de parcerias público-privadas e dá outras providências”, e 3.595, de 21 de dezembro de 2006, que “estabelece regras acerca da composição do conselho gestor de parcerias público-privadas do município de Teresina – CGPP/THE, estipula as diretrizes gerais que deverão orientar a sua atuação e dá outras providências” na forma que especifica.

Quadro 16 - Avaliação direção/condução da Política - Piauí

Categoria	Autoridade
-----------	------------

Avaliação:	Alta
Observação:	O estado do Piauí e o município de Teresina exerceram a autoridade político-institucional estabelecida no marco legal e criaram órgãos/entidades com a competência para formular a política de saneamento básico do estado, executando e implantando serviços, e instituíram instrumentos de viabilização da participação de atores sociais (empresas) nessas entregas dos bens e dos serviços públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1.1.2 Relação Estado-sociedade (democracia)

Esses dispositivos legais viabilizaram a construção de novos arranjos institucionais no setor, evidenciados, além dos órgãos e entidades citados, nos seguintes instrumentos: a) Consórcio Regional do Sul do Piauí – CORESA, instrumento de gestão associada cujo modelo foi posteriormente incorporado nas Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007; e b) subconcessão dos serviços de saneamento da área urbana de Teresina à empresa Águas de Teresina Saneamento SPE S/A, pelo período compreendido entre 22 de março de 2017 e 27 de junho de 2017 (Contrato s/n, de 22 de março de 2017). A instituição desses instrumentos, notadamente o projeto de subconcessão, expressou um grau razoável de autonomia estatal diante de pressão política dos atores sociais representativos dos empregados públicos da AGESPISA: sindicatos dos urbanitários e dos engenheiros do Piauí, resistentes ao projeto.

Quadro 17 - Avaliação da participação de atores sociais - Piauí (*democracy*)

Categoria	Democracia/Participação
Avaliação:	Média
Observação:	O estado do Piauí e o município de Teresina criaram instrumentos e mecanismos que viabilizaram a continuidade e a ampliação dos serviços de saneamento segundo lógica de coordenação territorial (consórcio) e participativa (PPP); todavia, apenas o município de Teresina adotou a participação de usuários no conselho de monitoramento; não há, no instrumento contratual de subconcessão dos serviços urbanos de Teresina à empresa Águas de Teresina Saneamento SPE S/A, indicação de participação de representante dos cidadãos (usuários) na Comissão de Monitoramento responsável pela fiscalização e verificação do cumprimento das obrigações contratuais pela Contratada, o que revela fragilidade nos instrumentos de democratização via participação social.

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1.1.3 Coordenação e controle (eficácia)

Consultas a dados públicos do Governo do Estado do Piauí evidenciaram o uso de processos sistemáticos de monitoramento do cumprimento de objetivos e metas, conforme consta em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.php/projetos/contratados/saneamento-teresina/>. Nesse endereço eletrônico se encontram disponível ao público cópia das atas de reunião dos Comitês de Projeto e de Monitoramento do Saneamento de Teresina. No que tange à Prefeitura Municipal de Teresina, no site da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina (ARSETE): <http://www.arsete.teresina.pi.gov.br/>, as informações são menos precisas, expondo notícias sobre as ações gerais: reuniões, eventos, visitas. No link <http://arsete.teresina.pi.gov.br/paginas/Aguas-e-Esgotos/3>, não há, todavia, dados e informações específicos, ainda que na forma de atas, sobre os resultados das atividades de monitoramento. Apenas informações comuns sobre esse e outros setores e atividades estão disponíveis no link “notícias”: <http://arsete.teresina.pi.gov.br/blog>. A eficácia das ações estaduais quanto ao cumprimento de metas de cobertura e desempenho estão acessíveis diretamente no Snis.

Quadro 18 - Avaliação sintética da categoria eficácia - Piauí (*effectiveness*)

Categoria	Eficácia
Avaliação:	Média
Observação:	Os arranjos institucionais (mecanismos, processos, atividades) dos atores locais externam um nível razoável de opacidade com relação às ações concreta desempenhadas; não se localizou, nos endereços eletrônicos consultados, especialmente na Arsete, dados e informações que permitissem a verificação do grau de eficácia operacional dos mesmos pelos cidadãos.

Fonte: elaborado pelo autor.

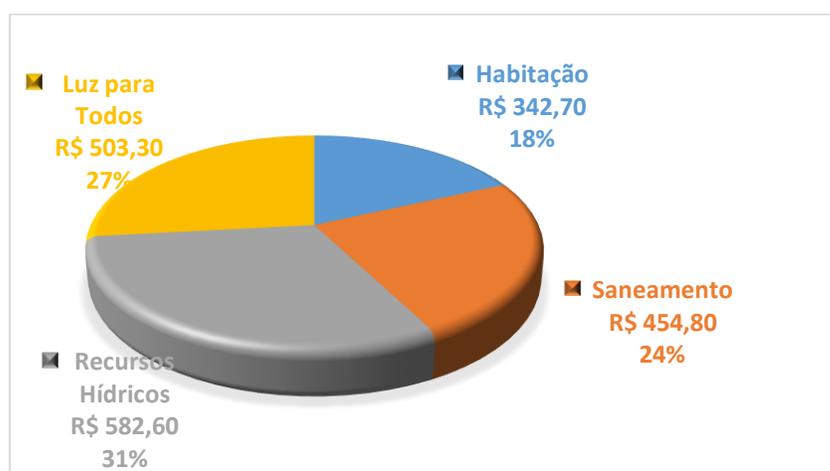
6.1.2 Implementação da política

6.1.2.1 Papel do Estado (provisão de recursos)

O PAC Saneamento foi um dos principais instrumentos de planejamento do setor no país, com investimentos estimados, no Piauí, em R\$ 454,8 milhões para o quadriênio 2007 a 2010, contemplando os componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. Dos 224 municípios piauienses, 164 (73,2%) foram pré-selecionados para serem beneficiados com empreendimentos do setor, condicionados à elaboração e à apresentação de projetos junto aos órgãos federais envolvidos na implementação do Plano: Ministério das Cidades

(municípios com população maior que 50 mil habitantes) e Ministério da Saúde/FUNASA (municípios com população até 50 mil habitantes). O estado foi contemplado, ainda, com recursos para outras áreas de infraestrutura urbana, o que pode ter reduzido os investimentos em saneamento e influenciado os resultados. Esse fato corrobora a tese de Scazufca (2015), segundo a qual a alocação de recursos em outros setores (energia, transporte, saúde etc.) contribuiu para a redução do volume de investimentos na área. O Gráfico 3, abaixo, ilustra o peso relativo do saneamento no conjunto dos investimentos planejados.

Gráfico 3 - Metas de investimentos do PAC em Infraestrutura Social e Urbana no Piauí – 2007 a 2010 (R\$ mi)



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados de Brasil (2007b).

A despeito dessas fragilidades, o número significativo de empreendimentos foi planejado para o Piauí. Dados divulgados pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2007c) indicavam os seguintes investimentos por componentes de saneamento básico, Quadro 19, com clara ênfase para o esgotamento sanitário, em termos tanto do número de empreendimentos quanto dos valores totais planejados, revelando esforços visando a reduzir as diferenças entre os respectivos níveis de cobertura. Observou-se que componentes não previstos nas DNSB: habitação e Programa Água na Escola foram contemplados como investimento em saneamento. Mesmo se tratando de valores insignificantes frente aos recursos totais, essa estratégia reflete fragilidade no planejamento ou tentativa política de superestimar a ação governamental. O PAC, nesse sentido, tem seu status afetado como plano nacional de investimentos.

Quadro 19 - Empreendimentos e valores planejados para o Piauí por componente de saneamento básico

Componente	Empreendimentos	Valores (R\$ mil)
Abastecimento de água	105	154.014,9
Esgotamento sanitário	161	256.817,9
Resíduos sólidos	2	145,1
Drenagem urbana	2	33.265,5
Habitação	58	30.310,4
Programa Água na Escola	20	3.984,9

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados de Brasil (2007).

A União, o estado, os municípios e o CORESA foram relacionados como proponentes dos projetos, Quadro 20, imputando um grau considerável de coordenação entre os entes, num ponto crítico tal que um mesmo município dependia simultaneamente de suas capacidades técnicas e relacionais, usando categorias de Bell e Hindmoor (2009), para viabilizar a consecução dos objetivos vinculados ao conjunto dos investimentos³⁰.

Quadro 20 - Empreendimentos e valores planejados no Piauí por ente proponente

Ente	Empreendimentos	Valores (R\$ mil)
União (FUNASA)	10	2.584,4
Estado	159	303.240,2
Municípios	178	166.655,7
Coresa	1	6.058,4

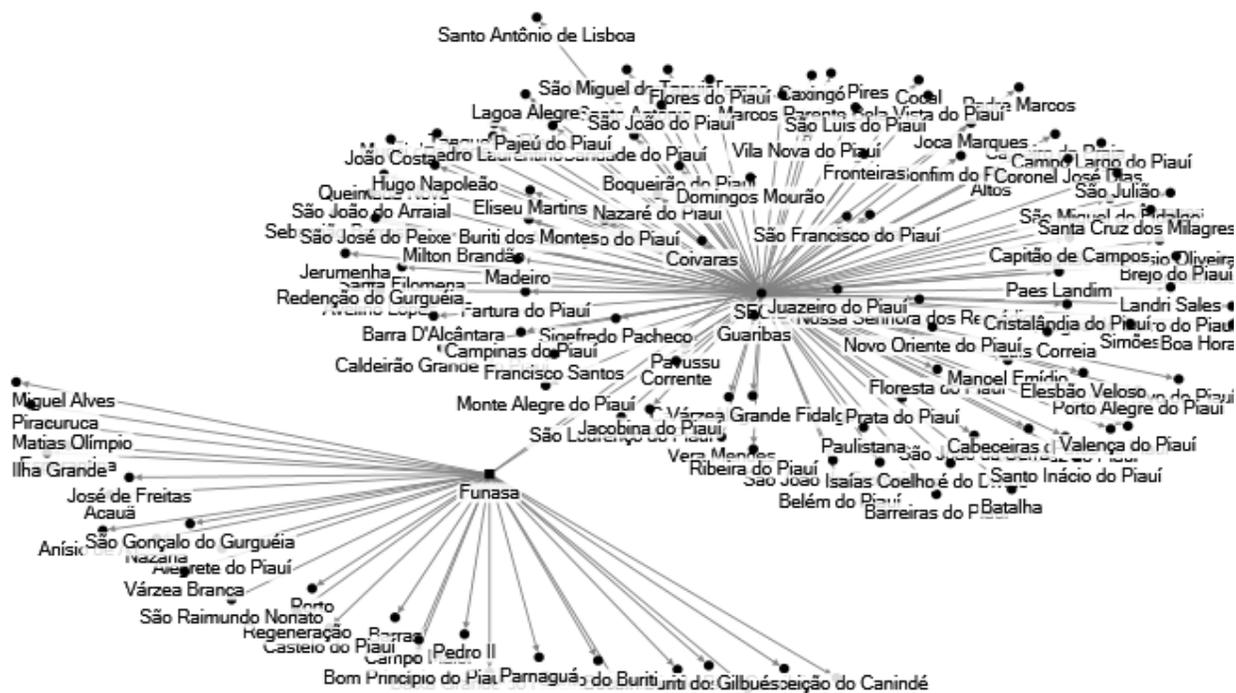
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados de Brasil (2007).

Como estratégia de compensação da baixa capacidade técnica dos entes municipais, o governo federal também instituiu instrumentos de apoio técnico objetivando a viabilização dos empreendimentos planejados. No estado do Piauí, no entanto, essa estratégia alcançou somente 20 municípios atendidos pelo NICT, criado na Superintendência Estadual da FUNASA – SUEST/PI, conforme constam nos Relatórios de Gestão da Fundação (BRASIL, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Em 2017, informações obtidas via Lei de Acesso à Informação – LAI (11.527/2011) indicavam um número maior: 31 municípios atendidos. Nos Relatórios de Gestão, a escassez de

³⁰ O impacto dessa estratégia infelizmente não foi mensurado.

recursos e a precariedade da estrutura, além do baixo interesse dos municípios, são explicações do baixo número de apoio técnico realizado. Mudanças na estratégia, no entanto, levaram a FUNASA a celebrar convênio com o Governo do Estado do Piauí/Secretaria de Estado das Cidades – SECID, para que essa provesse os instrumentos e apoios necessários junto aos demais municípios elegíveis. Dois pontos importantes nessa estratégia foram observados. O apoio técnico se revelou, na verdade, como apoio financeiro para contratação de apoio técnico. O deslocamento de competências para a SECID expressou uma mudança no grau de centralidade dos atores nessa rede. A Figura 5 ilustra esse processo e evidencia a perda de centralidade da SUEST em prol daquela Secretaria, abrindo oportunidade de fortalecimento quanto às capacidades técnicas e relacional.

Figura 5 - Rede de intermediação de apoio técnico



Fonte: Elaborada pelo autor.

No que concerne à provisão de recursos estaduais ou próprios do prestador de serviços, constatou-se que no mesmo período a AGESPISA também proveu investimentos no setor, evidenciando um grau, ainda que limitado, de independência com relação aos instrumentos de

planejamento federais. Analisados os dados do Snis³¹, constata-se que os recursos próprios foram apenas de R\$ 28,2 milhões, correspondentes apenas a 6,2% dos realizados pelo governo federal, e de R\$ 161,2 milhões em investimentos onerosos (empréstimos), correspondentes a 35,4% dos do PAC Saneamento. Esses números evidenciam esforços, em nível subnacional, visando a incrementar os indicadores de cobertura e reduzir as assimetrias existentes.

Quadro 21 - Avaliação da função provisão de recursos - Piauí (*resourcing*)

Categoria	Provisão
Avaliação:	Média
Observação:	A despeito de os recursos serem majoritariamente federais, o estado, por intermédio do prestador de serviço, também proveu investimentos no setor, reduzindo sua dependência do governo federal; a limitação dos investimentos, no entanto, expressa dificuldades político-institucionais do estado do Piauí e da empresa; não foi possível mensurar o impacto desses investimentos nos resultados e no desempenho do setor.

Fonte: Elaborado pelo autor

6.1.2.2 Relação Estado-sociedade (legitimidade)

Dois instrumentos com impactos na relação Estado-sociedade foram introduzidos no Piauí. O primeiro deles, conforme já se salientou, consistiu na criação do Consórcio Regional do Sul do Piauí (CORESA). Os consórcios se enquadram numa estratégia de coordenação (governança) vertical e horizontal perseguida pelo governo federal e inserida no PAC (LOTTA; FAVARETO, 2016). Essa estratégia objetivou introduzir uma perspectiva de planejamento e governança territorial e intersetorial, de valorização das particularidades locais que encontram amparo nas estratégias da NGP. O CORESA, no entanto, com 31 municípios membros, não possui registro como prestador de serviços no Snis, o que constitui uma das evidências do insucesso obtido até agora na estratégia. O consórcio também não figura como recebedor de recursos do PAC Saneamento.

O segundo instrumento implementado pelo Piauí concerniu na subconcessão da prestação de serviços de água e esgoto do município de Teresina, sob concessão da AGESPISA, a

³¹ Indicadores FN030 – Investimento com recursos próprios realizados pelo prestador de serviços. (R\$/ano) e FN031 – Investimento com recursos onerosos realizado pelo prestador de serviços. (R\$/ano). O Snis também traz dados de investimentos totais da ordem de R\$ 413,4 milhões, mas sem detalhamento da fonte, o que pode sugerir serem decorrentes daqueles efetivamente ocorridos por intermédio do PAC, próprios e onerosos.

organização privada no âmbito das PPP³². Essa estratégia foi considerada na pesquisa como expressão de capacidades relacionais (ou política) do Governo do Estado na viabilização de novos arranjos em razão das mudanças institucionais no setor.

Quadro 22 - Avaliação da categoria legitimidade - Piauí (*legitimacy*)

Categoria	Legitimidade
Avaliação:	Baixa
Observação:	A experiência com o CORESA não apresentou resultados satisfatórios, não havendo registros no Snis da ação desse ente como prestador dos serviços; o único empreendimento do PAC relacionado com o de proposição do Consórcio também não foi formalizado; a recente subconcessão dos serviços da área urbana de Teresina impediu a verificação das entregas pela subconcessionária.

Fonte: Elaborado pelo autor

6.1.2.3 Coordenação e controle (transparência e prestação de contas)

No que tange à gestão do PAC, os seguintes órgãos compuseram e/ou compõem a estrutura de coordenação dos empreendimentos:

- Comitê de Gestão (sob responsabilidade da vice-governadoria)
- Coordenação de Fomento ao Saneamento Rural
- Comitê de Monitoramento (Instituto de Águas e Esgoto do Piauí – AGESPISA)

Importante destacar que o marco normativo estadual de criação do Instituto de Águas e Esgotos do Piauí – AGESPISA é silente quanto à participação de usuários na gestão e controle da autarquia e do setor, diferentemente do que ocorreu em nível local, na cidade de Teresina, onde a Prefeitura divulga edital de convocação para seleção de representantes das Associações de Moradores para integrar o Conselho Consultivo de Saneamento da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina (ARSETE). O processo seletivo é regido por edital visando ao preenchimento de uma vaga para representantes dos usuários residenciais (Associação de Moradores). Esse processo contempla duas etapas: uma fase inicial de habilitação e uma fase

³² O contrato de subconcessão foi firmado com a empresa Águas de Teresina, mas se encontra sub judice.

final de seleção por eleição por votos de todas as Associações de Moradores consideradas habilitadas.

Quadro 23 - Avaliação da categoria prestação de contas - Piauí (*accountability*)

Categoria	Prestação de contas/transparência
Avaliação:	Média
Observação:	A atribuição da competência de monitoramento institucional do PAC Saneamento à vice-governadoria expressou comprometimento com os objetivos e resultados da Política no estado. Todavia, os níveis de transparência quanto às ações são baixos; a pesquisa por dados abertos revela falha nos instrumentos de coordenação e controle; por outro lado, no nível municipal, a Prefeitura de Teresina demonstra alinhamento com processos de incorporação de representantes dos usuários no controle da prestação dos serviços pelo concessionário e/ou subconcessionário.

Fonte: Elaborado pelo autor

Na avaliação consolidada, os arranjos institucionais da Política no Piauí apresentam um quadro de mudanças significativo em algumas categorias/funções, com priorização do fortalecimento do papel do estado e experimentação de arranjos setoriais entre atores institucionais, de um lado, e adoção de uma estratégia de articulação e de construção de parcerias com atores não estatais, de outro. As demais categorias, no entanto, cujas mudanças foram avaliadas como média ou baixa, revelam avanços pouco expressivos. Mostram-se frágeis, nesse sentido, os mecanismos de participação, a baixa eficácia dos instrumentos – no caso do CORESA –, a baixa provisão de recursos e, finalmente, insuficiência dos mecanismos de transparência e prestação de contas. A legitimidade (expressa em *inputs* e *outputs*) nas entregas de bens e serviços foi negativamente influenciada pelo insucesso do CORESA e depende do desempenho da execução do contrato de subconcessão iniciado em 2017. O Quadro 24 consolida os resultados.

Quadro 24 - Consolidação das avaliações das categorias e subcategorias utilizadas (regional)

Dimensão	Categoria	Subcategoria	Avaliação
Policy decision-making	Papel do Estado	Direção (<i>steering</i>)	Alta
	Relação Estado-sociedade	Participação (<i>democracy</i>)	Média

	Coordenação/controle	Eficácia (<i>effectiveness</i>)	Média
Policy-making	Papel do Estado	Provisão (<i>resourcing</i>)	Média
	Relação Estado-sociedade	Legitimidade (<i>legitimacy</i>)	Baixa
	Coordenação/controle	Prestação de contas (<i>accountability</i>)	Média

Fonte: Elaborado pelo autor.

Comparadas as avaliações, Quadro 25, observa-se que apenas na categoria autoridade (direção) o estado obteve um resultado diferente do alcançado pela a União, evidenciando o uso de sua capacidade político-institucional na redefinição dos arranjos, reflexos daquelas ocorridas em nível nacional. Nas demais categorias, no entanto, as mudanças refletem ainda frágil estrutura institucional. Como esses arranjos respondem pelos processos de formulação e implementação da Política, podem ser considerados determinantes dos resultados e do desempenho do setor após 2007. Somente a análise comparada com processos idênticos, ocorridas em outras unidades da federação, poderia atestar efetivamente esse enunciado.

Quadro 25 - Quadro comparativo das avaliações das categorias nacional e subnacional

Dimensão	Categoria	Subcategoria	Avaliação	
			Brasil	Piauí
Policy decision-making	Papel do Estado	Direção (<i>steering</i>)	Média	Alta
	Relação Estado-sociedade	Participação (<i>democracy</i>)	Alta	Média
	Coordenação/controle	Eficácia (<i>effectiveness</i>)	Alta	Média
Policy-making	Papel do Estado	Provisão (<i>resourcing</i>)	Alta	Média
	Relação Estado-sociedade	Legitimidade (<i>legitimacy</i>)	Alta	Baixa
	Coordenação/controle	Prestação de contas (<i>accountability</i>)	Alta	Média

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2 MUNICIPALIZAÇÃO DA REDE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO PIAUÍ

Ao referir-se às consequências da Política no estado do Piauí, e não ao impacto, objetivou-se distinguir entre as mudanças que, ante a natureza dos arranjos, dos dados, das informações e dos indicadores disponíveis, revelassem mudanças observáveis no setor, num espaço

político-geográfico específico (DRAIBE, 2001), e as que decorressem de intervenção estatal direta, aferível metodologicamente mediante uso de grupo de controle e fossem expressas num contrafactual. A Política, nesse sentido, não impôs a municipalização, mas a estabeleceu como possibilidade em suas diretrizes, e a incentivou mediante o financiamento público e ação político-administrativa. Constitui evidência, o financiamento dos empreendimentos do PAC diretamente às cidades, contornado o prestador de serviços regional, a CESB, e alterando sensivelmente as estratégias de fortalecimento dessas companhias, adotadas no PLANASA e no PMSS I. A verificação, assim, deu-se de forma longitudinal, comparando-se a estrutura do setor antes e após a Política.

6.2.1 Estrutura da rede de prestação de serviços em 2006

No que se refere à estrutura da rede de prestação de serviços de saneamento no estado, os dados do Snis, em 2006, Tabela 3, demonstram que a estrutura disponível contemplava 155 municípios com atendimento de abastecimento de água. Desses, 146 se encontravam sob responsabilidade da empresa estadual Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA, mediante contratos de concessão. Nove municípios prestavam os serviços diretamente. No que concerne aos componentes entregues conjuntamente: água e esgoto, apenas seis municípios eram atendidos, quatro pela AGESPISA, e dois por intermédio de órgãos e entidades municipais.

Tabela 3 - Número de prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Piauí – Snis (1995 a 2015)

Ano	Água			Esgoto			Água e Esgoto		
	Agespisa	Outros	Total	Agespisa	Outros	Total	Agespisa	Outros	Total
1995	1		1						
1996									
1997	9		9				1		1

Ano	Água			Esgoto			Água e Esgoto		
	Agespisa	Outros	Total	Agespisa	Outros	Total	Agespisa	Outros	Total
1998							13		13
1999	134		134				2		2
2000	134	1	135				2		2
2001	136		136				3		3
2002	136	1	137				3		3
2003	137		137				4		4
2004	138	5	143				4		4
2005	142	5	147				4		4
2006	146	9	155				4	2	6
2007	145	7	152				4		4
2008	145	9	154				4		4
2009	150	14	164		1	1	4	1	5
2010	151	16	167		1	1	5	2	7
2011	152	19	171		2	2	5	2	7
2012	152	20	172		3	2	5	3	8
2013	151	21	172		2	2	5	3	8
2014	149	27	176		1	1	6	4	10
2015	148	26	174		5	5	7	2	9

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Snis (2015).

Na perspectiva analítica empregada na pesquisa, pôde-se afirmar que, regionalmente, três atores institucionais foram importantes na prestação dos serviços: a União (no financiamento e no apoio técnico via PMSS), o estado (AGESPISA) e os municípios. A ausência de prestadores de serviços privados evidencia que foram infrutíferas as tentativas da década de 1990 tendentes a transferir a gestão dos serviços para o setor privado. Foi sobre esse quadro de cobertura e de rede de prestação de serviços que foram envidados os esforços governamentais de reconstrução dos arranjos institucionais do setor no Piauí. Foi sobre eles, ainda, que se buscaram as evidências das consequências produzidas por esses arranjos entre 2007 e 2015, os quais se analisa a seguir.

6.2.2 Estrutura da rede de prestação de serviço em 2015

Fato preponderante no desenho da Política, conforme já externado, consistiu em alçar os municípios à condição de protagonistas na provisão dos serviços. Presumiu-se, em razão disso,

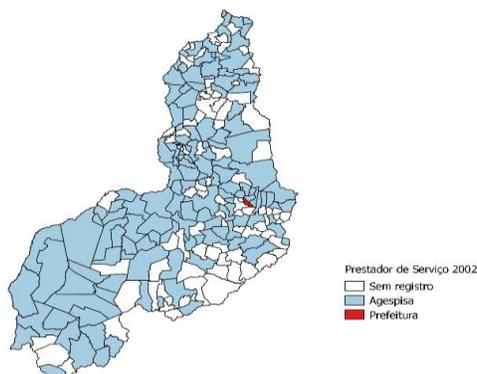
que as estruturas das redes sofreriam mudanças significativas. Os dados do Snis³³ permitiram avaliar o impacto desse desenho e da implementação dos empreendimentos (incentivos materiais). Os números revelam informações sobre a estrutura do exercício da titularidade e operação do sistema. A Tabela 3, explicitada acima, apresentou os dados de prestadores entre 1995 e 2015. Nela, desconsiderando os exercícios entre 1995 e 1998 (sem dados e/ou dados insuficientes), observa-se um crescimento aproximado de 30% no número de municípios com serviços de abastecimento de água (coluna: total). Todavia, o número de municípios que passou a prestar esses serviços diretamente, por intermédio de seus órgãos, entidades ou empresas municipais, cresceu 420%, entre 2004 e 2015, contra apenas 10,4%, nos que eram atendidos pela AGESPISA.

Entre 2007 e 2015, já sob influência da Política, esses percentuais corresponderam, respectivamente, a 271,4% e 2,1%. Esses valores percentuais tornaram evidente o forte ritmo de crescimento da municipalização e fragmentação dos serviços, contrastando com o relativo quadro de fragilidade institucional desses entes, sem comprovada capacidade técnica (conhecimento, informação) para elaboração de projetos e eventual gestão do sistema, mas de evidente capacidade relacional na viabilização dos empreendimentos na articulação com atores sociais (empresas) na intermediação de recursos de conhecimento e informação. As mudanças na estrutura da rede de prestação dos serviços foram corroboradas por medidas de densidade, com redução de 0,006 para 0,005 em 2015.

É possível visualizar essa mudança nas Figuras a seguir. Os municípios identificados pela cor azul são abastecidos pela AGESPISA; já os marcados com a cor vermelha são servidos pela própria prefeitura. Coletaram-se os dados de 2002, 2006 e 2015, de maneira a ilustrar o processo de mudança na estrutura da rede. A Figura 6 expressa a situação do abastecimento de água do ano de 2002.

Figura 6 - Municípios prestadores de serviços de abastecimento de água no Piauí - 2002

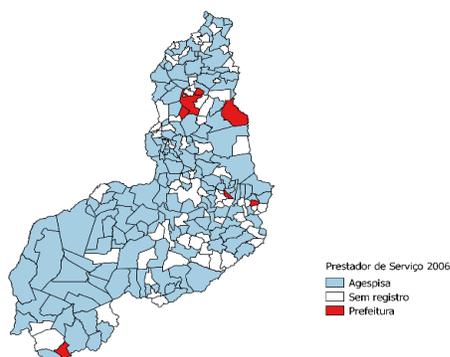
³³ O Snis apresenta algumas inconsistências, na medida em que alguns municípios aparecem num exercício, mas não em outros, retornando logo em seguida. Essa falha está relacionada a não alimentação dos dados no sistema, o que é de responsabilidade do ente municipal. Essa inconsistência, não obstante, não comprometeu a análise dos dados.



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Em 2006, novos municípios assumiram a responsabilidade pela prestação dos serviços no componente de saneamento básico, Figura 7, a seguir, alcançando um total de nove prestadores autônomos. Esse número foi considerado como expressando uma mudança que se tornou evidente a partir de 2004, como mostrou a Tabela 5, acima, portanto, já sob influência de ideias supostamente integradas ao PMSS II, após 2003, na gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Figura 7 - Municípios prestadores de serviços de abastecimento de água no Piauí – 2006

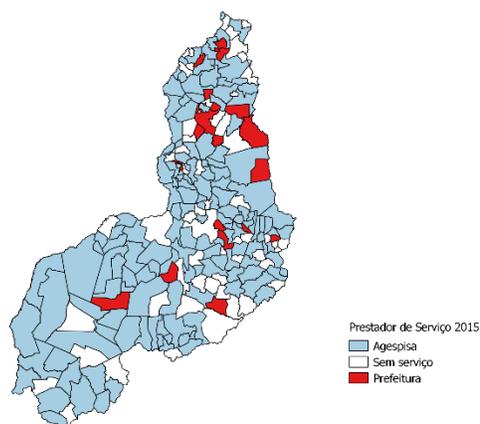


Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Em 2015, no entanto, 26 Prefeituras têm registros no Snis como prestadoras dos serviços de abastecimento de água, representando um aumento de 188,9%. Na insuficiência de

outras variáveis explicativas: estrutura técnico-administrativa, legado, poder (classe, elites, grupo de interesses), apenas os arranjos institucionais, como consequência de um novo paradigma de gestão, explicam adequadamente esse processo de mudança institucional. A Figura 8, a seguir, ilustra esse processo.

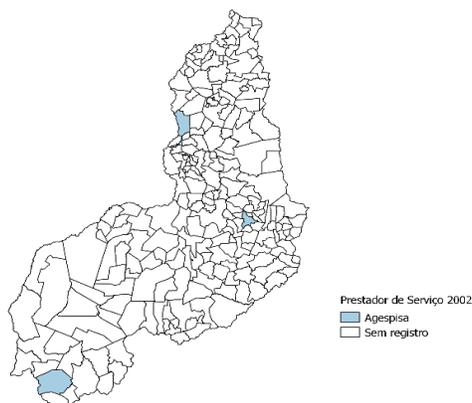
Figura 8 - Municípios prestadores de serviços de abastecimento de água no Piauí – 2015



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Com relação aos serviços conjuntos de abastecimento de água e coleta de esgotos, a mudança foi menos visível, mas mesmo assim significativa. Em 2002, o Snis não registrava ente autônomo na prestação dos dois serviços, Figura 9. Apenas a AGESPISA dispunha de registros no sistema.

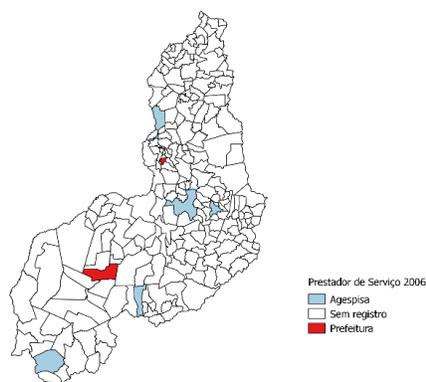
Figura 9 - Municípios prestadores dos serviços de água e esgoto no Piauí – 2002



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Em 2006, no entanto, dois novos municípios aparecem na base de dados, Figura 10, comprovando um ritmo de mudança lento, que reflete a assimetria histórica nos níveis de cobertura entre abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Figura 10 - Municípios prestadores dos serviços de água e esgoto no Piauí – 2006

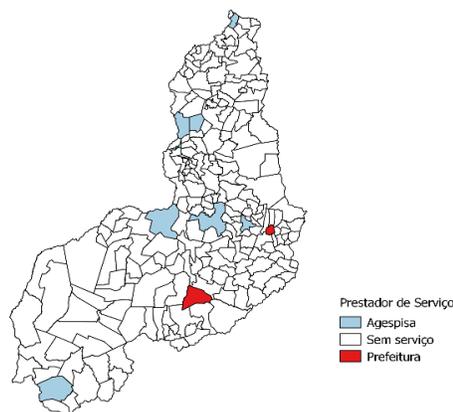


Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Em 2015, não houve registro de novos municípios, Figura 11, havendo uma variação apenas quanto àqueles atendidos pela AGESPISA, que registrou uma variação de 133,3% entre

2002 e 2015. A diferença entre esses comportamentos nos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário não foi examinada.

Figura 11 - Municípios prestadores dos serviços de água e esgoto no Piauí – 2015



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

No que tange à importância da AGESPISA na rede de prestação de serviços, dados do Snis demonstram que até 2002 a empresa era a principal responsável pela entrega de bens e serviços no setor, reflexos do processo de concessão estimulados pelo governo federal a partir do PLANASA. Um único município aparece como autônomo nos registros.

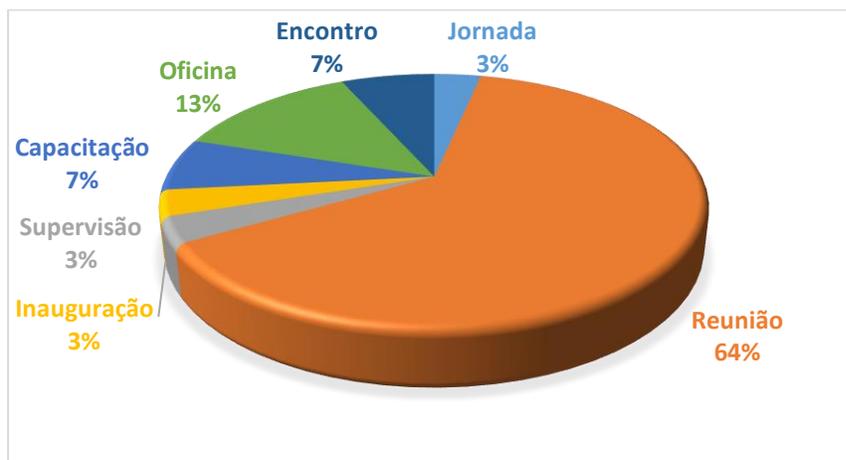
Em 2015, os dados revelam redução na centralidade da rede, com municípios exercendo diretamente a titularidade dos serviços. Esse fato reflete a influência da Política e seus incentivos de financiamento na contratação de empreendimentos do PAC. Deve se considerar, ainda, não haver evidências acerca de hipóteses alternativas que expliquem esse fenômeno: capacidades econômica, fiscal e administrativa, assim como atributos institucionais ligados aos requisitos de engenharia operacional, legado de políticas prévias e mudanças em regras constitucionais.

A mudança na reconfiguração da rede de prestação de serviços de saneamento no Piauí, ausentes outras variáveis explicativas, pode ser atribuída aos arranjos institucionais adotados a

partir de 2003, e formalizados em 2007, o que inclui os incentivos na forma de transferência direta de recursos às Prefeituras e de planejamento sob lógicas territoriais e intersetoriais, típicas da NGP.

6.3 PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS NA ESTRUTURA DA REDE DE SANEAMENTO BÁSICO

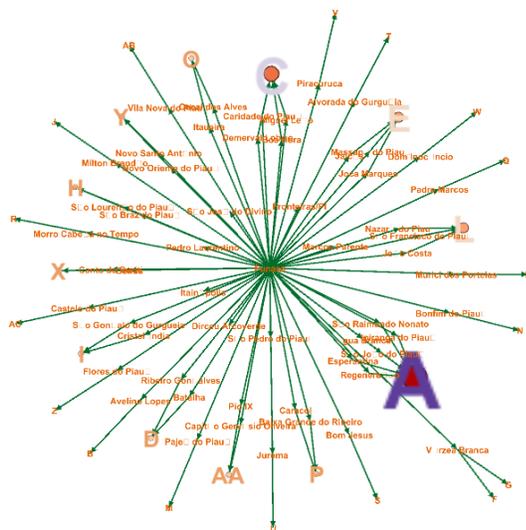
A instituição de mecanismos de viabilização da participação constituiu instrumento fundamental nos arranjos desenhados e implementados no setor. As conferências das Cidades, realizadas em nível nacional, são uma de suas expressões, tendo contado com a participação de atores sociais e institucionais de todos os estados da federação. Buscou-se, não obstante, no nível subnacional, evidências da realização de eventos (encontros, seminários, fóruns, palestras) como estratégia de viabilização da participação social no processo de implementação da Política. Recorreram-se, eminentemente, aos dados de fontes abertas disponibilizados pelos atores institucionais competentes na rede mundial de computadores. Verificou-se, assim, que entre 2010 e 2014 a SUEST registrava 31 eventos classificados, conforme demonstrado no Gráfico 4, a seguir. Observou-se predominância de reuniões com agentes públicos, 64% dos eventos realizados, cujo conteúdo se referiu a objetos diversos: discussão sobre convênios, PAC, Planos Municipais de Saneamento, não integradas ou sistematizadas, como fóruns consultivos ou deliberativos que pudessem se caracterizar como instâncias de participação social. As capacitações e oficinas, de caráter mais técnico, representaram apenas 20%. Dos seis eventos realizados, apenas um concerniu à discussão sobre os Planos Municipais de Saneamento.

Gráfico 4 - Eventos realizados pela SUEST entre 2010 e 2014

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da FUNASA.

Há, portanto, fragilidades institucionais na viabilização da participação social por intermédio de eventos sistematicamente desenhados para esse fim. Observou-se, ainda, a despeito de o apoio técnico implementado pela FUNASA/SUEST ter se efetivado mediante transferência financeira destinada à contratação de empresas de consultoria em engenharia, que essa estratégia permitiu a ampliação da rede de atores sociais envolvidos na entrega de bens e serviços, podendo constituir um legado da Política em ações futuras. O impacto se expressa na forma de redução de centralidade dos atores institucionais federais, conforme já assinalado na Figura 5. A incorporação desses novos atores sociais pode ser constatada na Figura 12, a seguir. Não é demais destacar que a FUNASA/SUEST figurava como ator institucional de maior prestígio (maior grau de centralidade), em face da posse dos principais recursos transacionados na rede: informação, conhecimento, dinheiro.

Figura 12 - Rede de apoio técnico



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em dados do Snis.

A Política, não obstante, não influenciou a cultura participativa pela via da filiação partidária. Dados do TSE, disponíveis para consulta pública, revelam mesmo um declínio no número de filiados no Piauí, entre 2002 e 2015, conforme já mostrado. Fica evidente, portanto, o processo de fragmentação (diminuição de densidade) da rede de prestação de serviços após a instituição da Política. É importante que se verifique, ainda, reflexos dessa mudança institucional nos resultados, e desempenho da Política após sua instituição, tópico contemplado no capítulo subsequente.

7 RESULTADOS E DESEMPENHOS NO BRASIL, NO NORDESTE E NO PIAUÍ

As críticas à Política de Saneamento Básico instituída em 2007 revelam, em seu sentido comum, problemas que se manifestam em dois eixos principais: o descumprimento dos prazos de universalização de cobertura e os atrasos na execução de empreendimentos do PAC Saneamento (CNI, 2016). Esses, por sua vez, expressam dois problemas críticos na implementação de políticas: de eficácia, relativamente ao (des)cumprimento de metas, e de desempenho, referente ao baixo rendimento alcançado em face dos esforços realizados. O presente capítulo, sob esse prisma, examina os indicadores do setor de saneamento no Brasil, buscando evidências que permitam demonstrar os efeitos promovidos pelos arranjos instituídos em 2007. Tendo em vista as divergências em termos temporais entre instrumentos analisados e os repositórios de dados consultados: a Política, o PLANSAB e o Snis, o que inviabilizou análises mais consistentes acerca dos problemas mencionados, adotou-se como estratégia metodológica empregar os indicadores-chave que refletissem a situação do saneamento no país, considerando a maior extensão temporal possível das séries históricas dos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa opção resultou no uso exclusivo do Snis como base de análise.

Os anos de 2002, 2006 e 2015 foram considerados chave, em razão de representarem encerramentos de ciclos governamentais materializados em processos políticos que resultaram em arranjos institucionais próprios. Nesse sentido, 2002 encerra o período de influência do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e do PMSS I, assim como 2006 finaliza, do ponto de vista legal, a Política de Saneamento Básico instituída ainda no final dos anos 1960 e os arranjos experimentados no âmbito do PMSS II, já na gestão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. O período entre 2003 e 2006 foi considerado como de formulação da Política instituída em 2007, e fase em que alguns dos instrumentos e estratégias implementados foram posteriormente nela reproduzidos.

O ano de 2002 foi considerado, ainda, como referência inicial para fins de descrição da situação do saneamento básico no país, e a partir do qual foram analisados os resultados alcançados pela política em 2015. A análise do desempenho, todavia, considerou os indicadores de 1999, ano a partir do qual os dados apresentaram maior consistência. Os indicadores do Snis relacionados a seguir, foram selecionados por refletirem as questões-chave dos serviços de saneamento. Esses indicadores ainda foram comparados com componentes da Política discutidos no capítulo anterior,

objetivando revelar associações ou relações estatísticas que evidenciassem o desempenho da Política. Utilizou-se toda a série histórica disponível e passível de comparação, de forma a assegurar validade aos testes realizados.

- IN015 – Índice de coleta de esgoto
- IN016 – Índice de tratamento de esgoto
- IN023 – Índice de atendimento urbano com água
- IN047 – Índice de atendimento urbano de esgotos referido aos municípios atendidos com esgoto (percentual)
- IN055 – Índice de atendimento total de água

7.1 O TRÁGICO QUADRO DO SANEAMENTO NO BRASIL, NO NORDETE E NO PIAUÍ

Quando se destacou que os anos 2000 expuseram um quadro dramático no saneamento básico no Brasil, procurou-se dar expressão e delimitação temporal a uma dimensão do problema que remonta aos anos 1960, e sobre o qual esforços governamentais vêm sendo sistematicamente dirigidos por intermédio das políticas citadas. Esse quadro se expressou, em sua forma mais visível, nos indicadores que mais diretamente revelam a gravidade dos problemas apresentados: a) histórico *déficit* de cobertura dos serviços, notadamente em esgotamento sanitário, decorrente do exaurimento de políticas implementadas entre os anos 1970 a 1990; b) assimetrias regionais e locais na prestação de serviços, provocadas por políticas implementadas nos anos 1970/1980 e 1990, em razão das prioridades atribuídas aos serviços de abastecimento de água em grandes cidades e em zonas urbanas; e c) baixo desempenho das iniciativas executadas a partir dos anos 1990. Nesta seção, examinam-se os indicadores disponíveis, objetivando desvelar os contornos dos problemas sobre os quais foram envidados os esforços postos em curso a partir de 2003/2007.

7.1.1 Déficit de cobertura

A despeito das ações implementadas no âmbito das sucessivas políticas de saneamento básico, o setor apresentava, no início dos anos 2000, indicadores de cobertura relativamente baixos, se comparados com o nível de desenvolvimento do país. Pesquisas do Instituto Trata Brasil (2014)

colocavam o Brasil, em 2011, em 112º lugar no ranking mundial de saneamento básico entre 200 países. Esse problema é facilmente comprovado nos indicadores gerenciados e monitorados pelo Ministério das Cidades. Em 2002, Tabela 4 a seguir, ano que antecede a posse do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, este quadro expressa números muito baixos e regionalmente desiguais, representando um legado trágico recepcionado pelo governo que se iniciaria. No que concernia aos serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento, a cobertura em nível nacional mal ultrapassava o percentual de 50%, revelando a real dimensão do problema no país.

Tabela 4 - Indicadores nacionais de cobertura de saneamento básico do país e das regiões brasileiras em 2002

Índices	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Atendimento Total de Água	79,18	57,81	67,18	87,62	87,31	84,75
Atendimento Urbano com Água	94,43	73,42	93,00	97,98	94,87	100,00
Coleta de Esgoto	51,80	11,57	46,75	51,39	61,08	30,06
Tratamento de Esgoto	55,11	33,11	86,44	55,75	45,34	77,30
Atend. Urb. de Esgoto (mun./atend.)	59,42	8,75	37,30	56,88	76,24	43,24

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Comparando-se com os números de 1999³⁴ (Tabela 1, capítulo 3), constata-se que houve mesmo um recuo, com o agravamento do quadro de cobertura, evidenciando que as iniciativas implementadas no âmbito do PMSS I não promoveram impactos significativos, Tabela 5.

Tabela 5 - Variação percentual entre os indicadores de 1999 e 2002

Índices	Brasil	Regiões
---------	--------	---------

³⁴ Apesar de o Snis registrar dados desde o ano de 1995, somente a partir de 1999 se observou um padrão mais estável nos indicadores, com menos distorções e variações, que se explicam pelo processo de institucionalização do sistema e do processo de aprendizagem dos vários atores institucionais encarregados de alimentá-los com dados locais. As análises, assim, mesmo com algumas inconsistências, partem do ano de 1999.

		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Atendimento Total de Água	-3,13	-1,21	-3,56	-1,51	1,51	-1,46
Atendimento Urbano com Água	-0,80	-0,16	1,77	-1,86	-2,93	0,00
Coleta de Esgoto	-3,93	-35,90	19,75	5,11	-6,07	-25,81
Tratamento de Esgoto	-21,59	-61,62	5,04	-38,37	-29,01	-5,07
Atend. Urb. de Esgoto (mun./atend.)	-7,75	-29,94	-3,74	-2,80	-7,83	-16,99

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

O estado do Piauí, relativamente aos indicadores disponíveis naquele ano, apresentava percentuais próximos aos do país e da região Nordeste, divergindo sensivelmente no atendimento urbano de esgoto. Embora o Snis não tenha registros de coleta e tratamento, Tabela 6, os indicadores dos anos subsequentes evidenciavam números muito inferiores aos da média nacional e da região Nordeste. A falta de registros evidencia, não obstante, falhas no processo de monitoramento do sistema.

Tabela 6 - Indicadores de cobertura de saneamento básico no Piauí em 2002, comparados aos do Brasil e da Região Nordeste

Índices	Brasil	Nordeste	Piauí
Atendimento Total de Água	79,18	67,18	65,41
Atendimento Urbano com Água	94,43	93,00	95,60
Coleta de Esgoto	51,80	46,75	(*)
Tratamento de Esgoto	55,11	86,44	(*)
Atendimento Urbano de Esgoto (mun./atend.)	59,42	37,30	15,60

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

No ano de 2006, exercício que antecede a instituição da Política, os indicadores continuavam apresentando resultados pouco significativos. A Tabela 7 mostra índices satisfatórios apenas no atendimento urbano com água, reforçando a trajetória de políticas anteriores nesse componente de saneamento básico. Mesmo nesse componente, no entanto, a região Norte apresenta cobertura abaixo das demais regiões do país.

Tabela 7 - Indicadores de cobertura de saneamento básico do país e das regiões brasileiras em 2006

Serviços	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Índice de Atendimento Total de Água	79,93	56,99	68,41	88,53	88,59	83,78
Índice de Atendimento Urbano com Água	95,08	73,72	93,80	100,00	96,25	100,00
Índice de Coleta de Esgoto	52,26	15,22	35,86	50,44	64,20	37,55
Índice de Tratamento de Esgoto	60,58	55,29	89,14	84,93	51,24	75,21
Índice de Atend. Urb. de Esgoto (mun./atend.)	60,86	11,89	40,00	54,10	77,01	46,23

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Quando avaliados comparativamente aos de 1999, em 2006 os indicadores demonstram variação negativa, Tabela 8, evidenciando agravamento da cobertura e insuficiência dos esforços para atendimento do crescimento vegetativo da população. Ainda que inconsistências na base do Snis expliquem divergências pontuais, o que mais uma vez revela problema de qualidade no processo de monitoramento, esse quadro é representativo também da baixa eficácia das iniciativas implementadas até então.

Tabela 8 - Variação percentual dos indicadores de cobertura entre 1999 e 2006

Índices	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Atendimento Total de Água	-2,21	-2,61	-1,79	-0,48	3,00	-2,59
Atendimento Urbano com Água	-0,12	0,24	2,65	0,16	-1,51	0,00
Coleta de Esgoto	-3,08	-15,68	-8,15	3,17	-1,28	-7,33
Tratamento de Esgoto	-13,80	-35,91	8,32	-6,11	-19,77	-7,64
Atend. Urb. de Esgoto (mun./atend.)	-5,51	-4,80	3,23	-7,55	-6,90	-11,25

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

O estado do Piauí, nesse cenário, registra indicadores de abastecimento de água compatíveis com os da região Nordeste, e mesmo com os do país (consolidado), quando comparados os atendimentos urbanos; mas baixíssimos índices na coleta de esgoto e no atendimento urbano nesse componente (Tabela 9).

Tabela 9 - Indicadores de cobertura de saneamento básico no Piauí em 2006, comparados aos do Brasil e da Região Nordeste

Serviços	Brasil	Nordeste	Piauí
Índice de Atendimento Total de Água	79,93	68,41	65,27
Índice de Atendimento Urbano com Água	95,08	93,80	95,19
Índice de Coleta de Esgoto	52,26	35,86	6,38
Índice de Tratamento de Esgoto	60,58	89,14	100,00
Índice de Atendimento Urbano de Esgoto (mun/atend)	60,86	40,00	16,08

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

A variação percentual dos indicadores piauienses entre 1999 e 2006, Tabela 10, demonstra que o estado não avançou na cobertura da coleta de esgoto, tendo apresentado variação negativa no período. Esse desempenho sugere falhas regionais na implementação do PMSS I.

Tabela 10 - Variação percentual dos índices de cobertura dos dados de 1999 e 2006 do Brasil, da Região Nordeste e do Piauí

Índices	Brasil	Nordeste	Piauí
Atendimento Total de Água	-2,21	-1,79	2,29
Atendimento Urbano com Água	-0,12	2,65	1,94
Coleta de Esgoto	-3,08	-8,15	-23,41
Tratamento de Esgoto	-13,80	8,32	0,00
Atendimento Urbano de Esgoto (mun./atend.)	-5,51	3,23	-3,60

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis (2016).

7.1.2 Assimetrias regional e local na prestação de serviços

Se os indicadores de cobertura externavam fracasso no avanço da universalização, as diferenças entre os estados da federação indicavam tratar-se de um problema mais grave, na medida em que submetia parcelas significativas da população brasileira a um tratamento desigual. Em nível intrarregional, no Nordeste do país, a situação do estado do Piauí demonstrava ser dramática. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (Tabela 11) evidenciavam que, em 2006, ano que antecedeu o lançamento do PAC, o Piauí era o estado nordestino com menor índice de atendimento com serviços de esgoto: 4,5%.

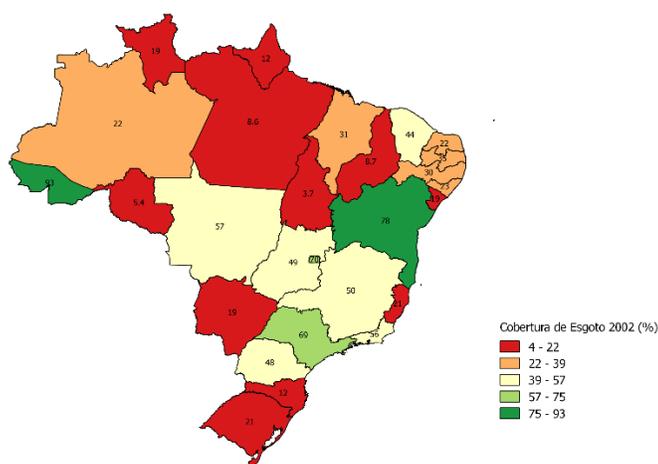
Tabela 11 - Índice de atendimento da população com serviços de esgoto nos estados do Nordeste – 2007

UF	População (2006)	População atendida com esgoto	Índice de atendimento	Área (1000 km2)
PI	3.032.435	136.395	0,045	251,5
AL	3.037.231	259.833	0,086	27,7
MA	6.118.995	572.936	0,094	332,0
SE	1.939.426	228.176	0,118	21,9
RN	3.013.740	451.522	0,150	52,8
PE	8.486.638	1.366.965	0,161	98,3
CE	8.185.250	1.359.869	0,166	148,8
PB	3.641.397	692.300	0,190	56,4
BA	14.080.670	2.960.142	0,210	564,6

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em dados de Brasil (2006) e do IBGE (2007c).

Essas disparidades se relacionam aos processos de urbanização de grandes centros e respectivas infraestruturas de desenvolvimento. Os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, mais industrializados, apresentam indicadores superiores àqueles menos industrializados, com exceção da Paraíba e, em menor escala, do Rio Grande do Norte. A Figura 13, a seguir, ilustra essa assimetria. Apesar da identificação de dados inconsistentes, como foi o caso dos estados do Acre e da Bahia, com valores que não se confirmaram nos períodos subsequentes, as figuras com os mapas a seguir ajudam a visualizar o grau de disparidade no país.

Figura 13 - Cobertura de coleta de esgoto por UF - 2002

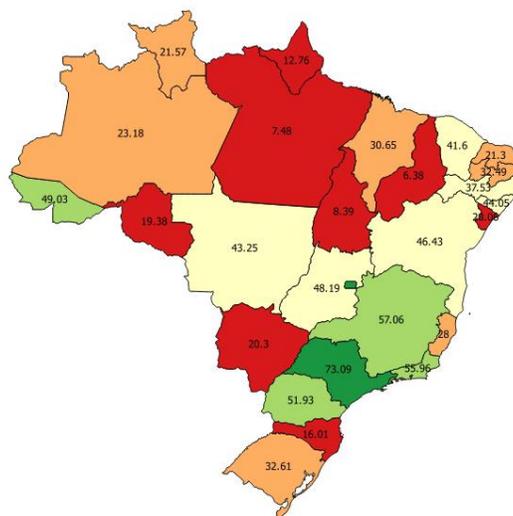


Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

À exceção dos estados com inconsistências nos dados do Snis, aqueles em vermelho integram as unidades federativas com aproximadamente 20% da população atendida com

esgotamento sanitário no ano de 2002. Em 2006, a redução do número de estados nessa situação constituiu prova do leve incremento da resolução do problema, em que pesem os indicadores de estados como o Piauí, o Pará e o Tocantins, com índices de cobertura da ordem de 6,38%, 7,48% e 8,39, respectivamente (Figura 14).

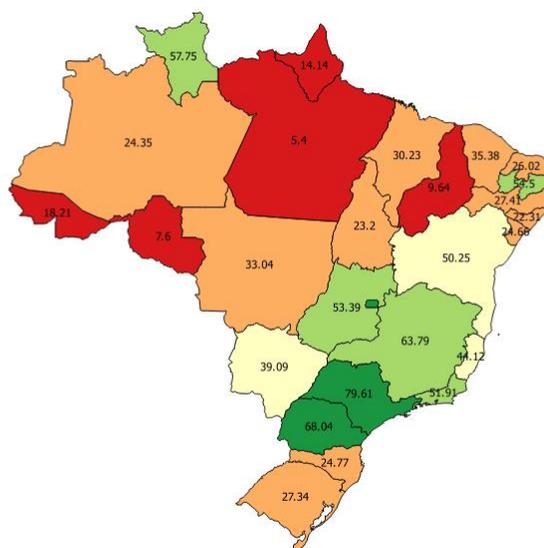
Figura 14 - Cobertura de coleta de esgoto por UF - 2006



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

Em 2015, malgrado as inconsistências do Snis, as assimetrias se revelam um pouco menos trágicas. Apenas cinco estados apresentavam indicadores menores que 15% (Figura 15).

Figura 15 - Cobertura de coleta de esgoto por UF - 2015



Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em dados do Snis.

7.2 RESULTADOS COMPARADOS DO BRASIL, DO NORDESTE E DO PIAUÍ

Nos cinco indicadores tomados como referência na pesquisa, observou-se que em 2006, Tabela 8 citada acima, apenas no tocante ao atendimento urbano de água e no tratamento de esgoto o estado apresentou percentuais compatíveis, ou melhores que os do Nordeste e do país. No atendimento urbano com água, não registrou diferenças significativas, externando um percentual ligeiramente maior, 95,19%, contra 93,80% no Nordeste e 95,08% no país. No que tange ao tratamento de esgoto, o estado alcançou 100% de tratamento da coleta, acima da média do Nordeste, 89,14%, e muito superior à do país, 60,58%.

Esses números positivos, no entanto, escondem indicadores mais trágicos, na medida em que não contemplam a zona rural do estado. No atendimento total de água, os números caem para 65,27%, aproximadamente 30 pontos percentuais, demonstrando a priorização do atendimento urbano. Com relação aos serviços de esgoto, embora o estado tratasse 100% da coleta, essa atingia apenas 6,38% da população, bastante inferior à média do Nordeste, 35,86%, e do país, 52,26%. Mesmo quando o indicador reflete apenas o atendimento urbano de municípios com serviços, esse percentual alcançava somente 16,08%, contra 40,00% e 60,86% no Nordeste e no país, respectivamente.

7.2.1 Resultados gerais de cobertura em 2015

Os indicadores de atendimento mostram que investimentos realizados a partir de 2007 impactaram positivamente na ampliação da cobertura no Piauí. Observou-se que, sobretudo no abastecimento de água, o estado atingiu valores que indicavam ter ultrapassado os indicadores do Nordeste e se aproximaram da média nacional: 76,5%, contra 73,35% do NE e 83,3% do país, Tabela 12. No atendimento urbano com água, os números foram ainda mais expressivos, com o Piauí ultrapassando os indicadores nacionais e os da região Nordeste. O fato de os investimentos terem sido de caráter nacional, sugere que diferenças entre as UF refletidas nesses indicadores decorram dos processos de reorganização da gestão e de implementação em cada estado. De qualquer forma, o mesmo resultado não foi observado com relação à coleta de esgoto (total e urbana), com indicadores posicionados bem abaixo daqueles do país e do Nordeste.

É importante destacar que apesar de a AGESPISA ser a concessionária dos serviços, os recursos foram transferidos diretamente para os entes municipais, contornando-a tanto no recebimento e aplicação dos recursos quanto na supervisão dos serviços, mesmo que a empresa tivesse que, posteriormente, receber a estrutura física para a operação do sistema, cobrança de tarifas e manutenção. Esses arranjos e estratégia se supõem determinante no desempenho médio dos investimentos.

Tabela 12 - Indicadores de cobertura de saneamento básico no Piauí em 2015, comparados aos do Brasil e da Região Nordeste

Índices	Brasil	Nordeste	Piauí
Atendimento Total de Água	83,3	73,35	76,5
Atendimento Urbano com Água	93,08	89,62	96,25
Coleta de Esgoto	55,17	36,22	9,64
Tratamento de Esgoto	74,02	78,52	95,25
Atendimento Urbano de Esgoto (mun./atend.)	67,86	43,94	23,95

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme dados da Snis.

O desempenho do Piauí pode ser comprovado, ainda, na verificação da variação percentual nos indicadores do estado, do Nordeste e do país, entre os anos de 2006 e 2015. A Tabela 13 mostra, nesse sentido, que o Piauí obteve percentuais mais expressivos. O atendimento total de água cresceu 17,21%, contra 7,22% e 4,22% no Nordeste e no país, respectivamente. Desempenho semelhante foi constatado no atendimento urbano de água, que cresceu, enquanto os índices do

Nordeste e do país recuaram. Esse desempenho foi ainda mais significativo na coleta de esgoto, com variação acima de 50%, com comportamento homogeneizado em todo o estado, haja vista que o indicador atendimento urbano de esgoto nos municípios também variou positivamente em 48,94%, comprovando não ter havido concentração de investimentos na capital do estado. Apenas no indicador de tratamento de esgoto, onde o Piauí sempre obteve 100% de atendimento, a variação foi negativa, o que se explica pelo crescimento proporcionalmente maior na cobertura de coleta.

Tabela 13 - Variação percentual dos índices de cobertura entre 2006 e 2015: Brasil, Nordeste e Piauí

Índices	Brasil	Nordeste	Piauí
Atendimento Total de Água	4,22	7,22	17,21
Atendimento Urbano com Água	-2,10	-4,46	1,11
Coleta de Esgoto	5,57	1,00	51,10
Tratamento de Esgoto	22,19	-11,91	-4,75
Atendimento Urbano de Esgoto (mun. atend)	11,50	9,85	48,94

Fonte: Elaborada pelo autor, conforme dados da Snis (2016).

7.3 DESEMPENHO COMPARADO DO BRASIL, DO NORDESTE E DO PIAUÍ

Os frágeis resultados das iniciativas implementadas a partir dos anos 1990, reveladores de um desempenho contestável das políticas, estão expressos nos indicadores de desempenho de abastecimento de água, com crescimento na ordem de 8,01% e 4,06% entre as décadas de 1980 e 1990, e de 1990 a 2000, respectivamente, contrastando com o crescimento de 32,07% atingido entre as décadas de 1970 e 1980 (BRASIL, 2008). Esses números corroboram o enunciado de que o fim do PLANASA, como consequência da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e do modelo de financiamento dos investimentos à época adotado, representou o fim de uma possibilidade de universalização dos serviços de água tratada e coleta de esgoto, ainda no século XX. Estudos como o de Monteiro (1993), realizados a partir de dados de investimentos e de crescimento demográfico no país, estimavam que, mantido o ritmo médio de oferta de serviços observados entre 1971 e 1986, a universalização da entrega de água tratada e da coleta de esgoto seria alcançada, respectivamente, nos anos de 1990 e 2000.

Esse quadro de incertezas não se modificou nos anos de 1990, pois apesar do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), os resultados ainda apontavam para

desempenhos insuficientes. Estudos realizados com dados do período de 1987 a 2007 projetavam um cenário mais preocupante: o cumprimento dos mesmos objetivos e metas para os anos de 2034 e 2054, respectivamente, de acordo com a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE (AESBE, 2006), ou mesmo para o ano de 2022, no que concerne ao esgotamento sanitário (TRATA BRASIL; FGV/IBRE/CPF, 2007).

A Tabela 14 traz os indicadores dos serviços de água tratada e coleta de esgoto em áreas urbana e rural nas décadas de 1970 a 2000 (IPEA, 2008), refletindo esse baixo desempenho. Observa-se, a despeito do aumento progressivo dos serviços de água tratada, uma *performance* distinta nas zonas urbana e rural. Enquanto a primeira registra uma redução do ritmo do crescimento, a segunda seguiu uma tendência ascendente, dobrando a cobertura de atendimento em cada década, o que demonstra uma estratégia de redução das desigualdades entre ambas. O mesmo se observa com os serviços de coleta de esgoto, com a diferença que, aqui, a expansão verificada entre as décadas de 1970 e 1990 não se mantém na década de 2000, onde houve mesmo um recuo no índice de atendimento. Esses dados, não obstante, evidenciam o lento processo de universalização dos serviços.

Tabela 14 - Cobertura de serviços de saneamento no Brasil – 1990 a 2000

Especificação	1970	1980	1990	2000
Serviço de água tratada				
Urbano – rede	60,5	79,2	86,3	89,8
Rural – rede	2,6	5,1	9,3	18,1
Coleta de esgoto				
Urbano – rede	22,2	37,0	47,9	56,0
Urbano – fossa séptica	25,3	23,0	20,9	16,0
Rural – rede	0,5	1,4	3,7	3,3
Rural – fossa séptica	3,2	7,2	14,4	9,6

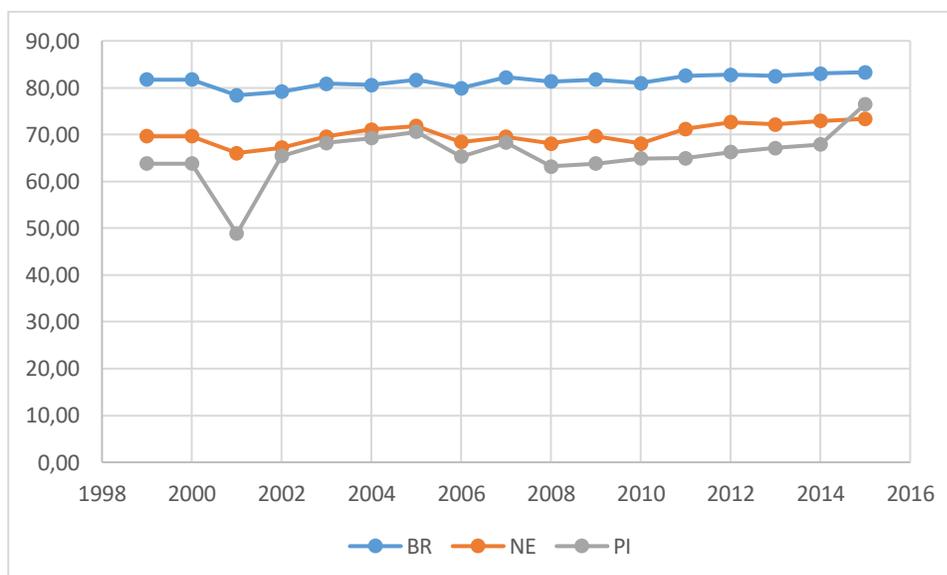
Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do IPEA (2008).

Em resumo, a despeito dos esforços governamentais no setor, os indicadores de cobertura continuavam a apresentar uma desconfortável posição do país no índice de cobertura dos serviços de saneamento básico, frente a nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, conforme já se salientou, incompatível com a robustez de sua economia, sexta maior entre cerca de 180 nações, segundo avaliações do Fundo Monetário Internacional (FMI), para o ano de 2014 (FMI, 2014). A despeito, portanto, do baixo grau de cobertura, consolidado em nível nacional, o quadro

revela grave assimetria de atendimento entre as zonas urbanas e rurais entre os anos 1970 e 2000, e sobre a qual seriam dirigidas as políticas desenhadas e implementadas no setor.

A questão que se coloca após as mudanças institucionais promovidas pela Política de 2007 é se esses arranjos foram suficientes para influir positivamente no desempenho do setor e alterar esse quadro trágico. As perspectivas, no entanto, não se mostraram animadoras. Os gráficos com as séries históricas dos desempenhos ajudam a entender melhor essa “evolução”. Nos cinco indicadores pesquisados não se identificou variação estatística significativa entre as médias dos crescimentos consolidados do país, da região Nordeste e do estado do Piauí, antes e após a instituição da Política, o que põe em dúvida os pressupostos da Política, ainda que tenha ocorrido incremento nos investimentos no período.

Gráfico 5 - Evolução do Índice de Atendimento Total de Água (1999-2015)³⁵



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Snis (2008).

Apenas o Piauí demonstrou um crescimento acima da média no indicador de atendimento total de água entre 1999 e 2015: 19,89%, contra valores do país e do NE: 1,91% e 5,30%, respectivamente. Todavia, quando comparados os valores médios anuais de variação antes

³⁵ Valores ajustados no ano 2000, tendo em vista o Snis não disponibilizar esses valores. Assim, optou-se por colocar os indicadores do ano anterior objetivando reduzir impactos negativos na demonstração da evolução.

e depois da Política, refletindo os desempenhos do PMSS e da DNSB/PAC, não se constata diferenças significativas. A Tabela 15 expõe os valores testados no nível de significância $\alpha = 0,05$:

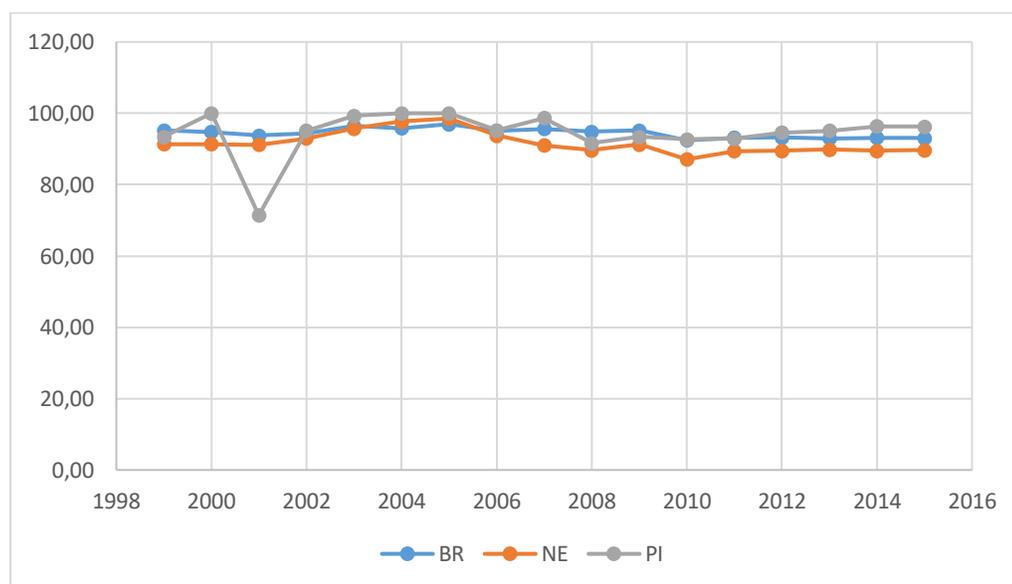
Tabela 15 - Atendimento total de água – comparação de desempenho (2000 a 2007; 2008 a 2015)

BR	$t = -0,094334$	$df = 9,254$	$p\text{-value} = 0,9269$
NE	$t = -0,48894$	$df = 14,000$	$p\text{-value} = 0,6325$
PI	$t = 0,059003$	$df = 8,8163$	$p\text{-value} = 0,9543$

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Snis (1999 - 2015).

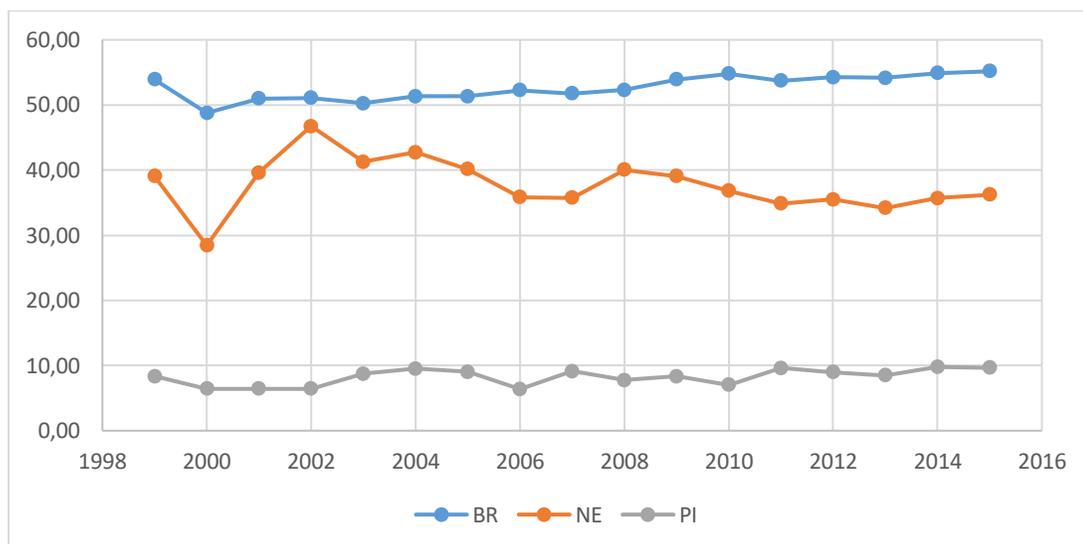
Situação semelhante foi observada no indicador de atendimento urbano de água. As curvas de desempenho mostram que os indicadores permaneceram estáveis, sugerindo que os investimentos realizados mal absorveram o crescimento da demanda dos serviços.

Gráfico 6 - Evolução do índice de atendimento urbano com água (1999-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Snis.

No que se refere à coleta de esgoto, o Gráfico 7 mostra desempenho histórico semelhante, com o agravante para as assimetrias existentes entre os valores do país, do Nordeste e do Piauí. Observa-se que, também nesse indicador, os investimentos não alcançaram êxitos na redução dessas desigualdades. O estado do Piauí, não obstante, apresentou um crescimento superior ao do país e do NE: 15,73%, 2,32% e -7,22%, respectivamente.

Gráfico 7 - Evolução do índice de coleta de esgoto (1999-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Snis.

Observou-se, mais uma vez, que o desempenho médio anualizado não foi estatisticamente significativo, quando comparado às médias de crescimento de cobertura entre 2000 e 2007 (sob influência do PMSS) e 2008 e 2015 (sob influência da Política), o que comprova ineficácia dos esforços empreendidos com a Política. A Tabela 15 demonstra os valores obtidos no nível de significância de $\alpha = 0,05$:

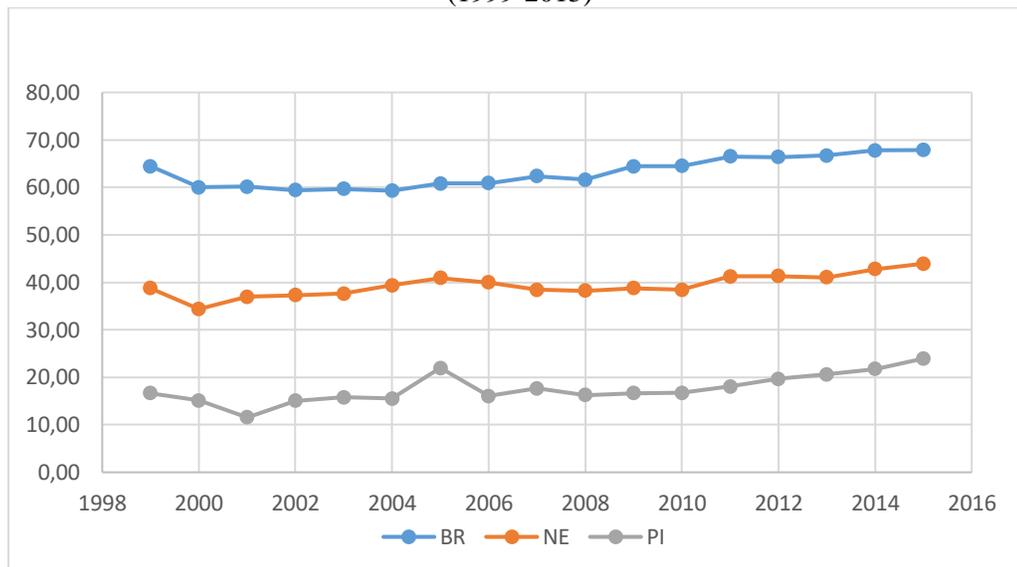
Tabela 16 - Coleta de esgoto: comparação do desempenho (2000 a 2007; 2008 a 2015)

BR	$t = -0,79073$	$df = 8,6946$	$p\text{-value} = 0,4501$
NE	$t = 0,93685$	$df = 15,000$	$p\text{-value} = 0,3637$
PI	$t = 0,18157$	$df = 12,385$	$p\text{-value} = 0,8589$

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Snis (1999 a 2015).

Mesmo no atendimento urbano de esgotos, Gráfico 8, área priorizada em todas as políticas implementadas desde os anos 1970, os indicadores revelam assimetrias de cobertura e prestação de serviços, embora com valores relativamente superiores para os últimos. No país, o atendimento urbano de esgotos atingiu o patamar de 67,86%, contra 55,17% na coleta. No Nordeste e no Piauí, esses valores foram 43,94% e 36,22%, e 23,15% e 9,64%, respectivamente.

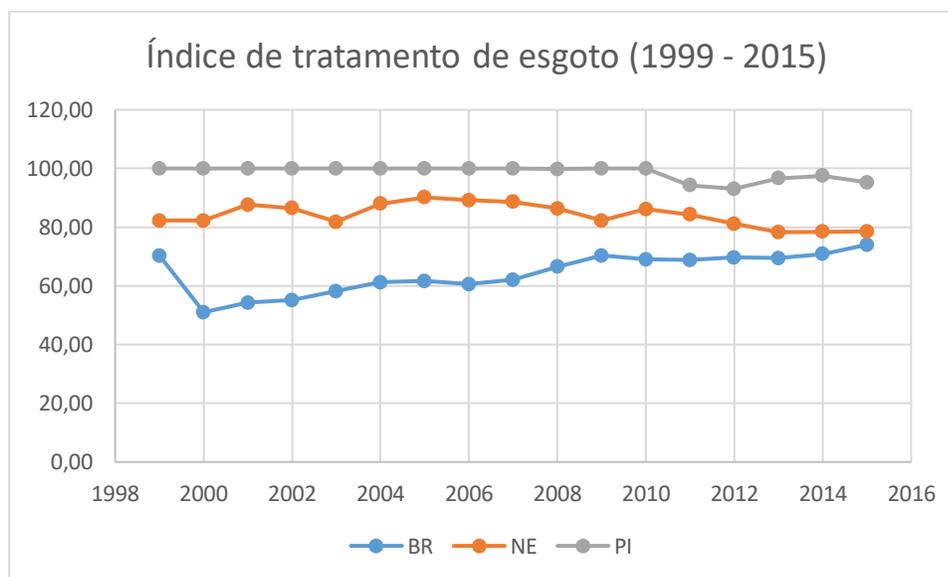
Gráfico 8 - Evolução do índice de atendimento urbano de esgoto (mun. atendidos com esgoto) (1999-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Snis

Situação diferente em termos de cobertura é encontrada apenas no indicador tratamento de esgoto. Nesse, o Piauí se sobressai, com valores superiores àqueles alcançados pelo país e pela região Nordeste. O Gráfico 9, a seguir, ilustra esse desempenho.

Gráfico 9 - Evolução do índice de tratamento de esgoto (1999-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Snis

No quadro geral, portanto, ainda que os investimentos tenham sido incrementados, significativamente, após a Política, e também tenha havido crescimento no grau de cobertura dos indicadores analisados, o desempenho médio das políticas (PMSS e DNSB/PAC) não apresentou diferenças significativas, o que evidencia a insuficiência dos arranjos institucionais, no que tange à sua teoria subjacente e ao processo de implementação. Fica evidente, portanto, que o processo de incentivo à municipalização e incremento da participação institucional (consórcios regionais e municípios autônomos) e social (fragilmente no tocante à tomada de decisão e monitoramento) na entrega de bens e serviços, com reflexos na estrutura da rede de prestação dos serviços no Piauí, não produziu os impactos esperados. A explicação desse desempenho se encontra no próprio paradigma. Na literatura revisada, os mecanismos de coordenação da NGP não são apresentados como orientados à eficiência (lógica de mercado), nem ao cumprimento de objetivos (lógica hierárquica), mas ao consenso (OSBORNE, 2010; JESSOP, 2016), justificando, portanto, as fragilidades observadas. São, não obstante, mais democráticos.

8 CONCLUSÃO

O estudo realizado nos conduziu ao resultado de que as ideias oferecem uma alternativa confiável na explicação dos processos de formulação e implementação de políticas. As ideias, conforme se demonstrou, exprimem sua força explicativa ao cristalizarem valores, crenças, conhecimentos, meios, relações de causa e efeito, incorporados pelos tomadores de decisão, visando a solucionar problemas não elucidados por padrões explicativos alternativos. Ao se institucionalizarem em paradigmas (HALL, 1993; GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), influenciam os *policy-makers* nos processos de formulação e implementação de políticas e na legitimação de soluções em forma de programas que materializem as ações do Estado (CAMPBELL, 1998). As ideias, assim, institucionalizam-se em discursos, constituindo uma rota segura a orientar a formulação de políticas (SCHMIDT, 2008; GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993), demonstrando por que ideologias, interesses e instituições não são, em algumas situações, suficientes para explicar desvios que se materializam em *outcomes* políticos que não convergem com as categorias analíticas dessas matrizes teóricas.

No Brasil, esse processo se mostrou evidente no setor de saneamento quando os *outcomes* políticos divergiram de um padrão exclusivo de classe, de grupo de interesses, das estruturas técnico-administrativas, e mesmo das instituições em jogo. Foi assim no governo conservador dos militares, entre os anos 1960 e 1980, ao adotar um modelo pró-estado e não pró-mercado. Também o foi no governo social-democrata do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, ao rejeitar o papel estratégico do Estado na correção de assimetrias e ao promover modelos de gestão e de transferência da prestação dos serviços para o setor privado; e mesmo a partir dos anos 2000, nos governos progressistas dos ex-presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, de incentivo a arranjos participativos indutores do fortalecimento de estruturas locais com quase nenhuma capacidade de formulação e de implementação de políticas.

Nos anos 2000, então, as ideias adquiriram, mais uma vez, “vida própria” (KISBY, 2007), na forma de um novo paradigma, uma nova governança, a NGP, determinando os contornos de um também novo posicionamento do Estado perante a sociedade, e de como conduzir os negócios públicos na articulação de múltiplos atores institucionais e sociais. A NGP, sob esse aspecto, não sendo um constructo ou prática unificados, ofereceu várias possibilidades aos *policy*

makers, contemplando modelos alternativos de ação. Em alguns contextos emergiu como decorrente do enfraquecimento do Estado frente ao fortalecimento de setores da sociedade; em outros, constituiu instrumento ou estratégia de direção do próprio Estado em sua relação com a sociedade, mediante o uso de novos mecanismos de coordenação e controle: redes e participação, alternativamente ao mercado/descentralização e à hierarquia/centralização, oportunidade em que exprime como metagovernança (BELL; HINDMOOR, 2009, JESSOP, 2010). Em outros, ainda, um processo segundo o qual não se pode dirigir, posto que emerge do seio da sociedade, mediante ação de um número infindável de atores sociais e indivíduos na busca de soluções aos dilemas teóricos, empíricos e culturais que surgem na sociedade (BEVIR; MARSH, 2011).

No Brasil, a influência das ideias revelou uma institucionalidade expressa no padrão de organização da prestação de serviços de saneamento orientado por um quadro de referências, os paradigmas de gestão, que constrangeu os tipos de instrumentos de políticas e os atores institucionais e sociais em jogo. O Quadro 26, a seguir, ilustra essa mudança institucional.

Quadro 26 - Paradigmas norteadores da Política de Saneamento Básico no Brasil – 1960 a 2015

Período	Fase	Paradigmas	Instrumentos	Atores
1964 a 1994	Institucionalização	Administração Pública Burocrática	Hierarquia	Estadualistas
1995 a 2002	Modernização	Nova Administração Pública	Mercado	Privatistas
2003 em diante	Reconstrução	Nova Governança Pública	Networks	Municipalistas

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir de 2003, prevaleceu o modelo da metagovernança, a governança da governança, como a designa Jessop (2010), no qual o Estado assumiu protagonismo no desenho dos principais processos da Política. O poder constitucional da União foi preservado no estabelecimento de diretrizes gerais, conciliando, pela via do deslocamento infraconstitucional de parte dessa autoridade, o empoderamento de atores periféricos, aos quais foram conferidas competências antes sob tutela federal: planejamento, financiamento e regulação e operação dos serviços (CUNHA et al., 2006; CUNHA, 2011). Sob perspectiva ideológica progressista, a reabilitação dos municípios sugeria uma tentativa de redução do poder do capital pela redução do poder do Estado nacional, ou contraponto do poder transnacional em razão da globalização. A natureza dos arranjos e dos instrumentos utilizados evidenciou que se tratou de uma ambivalência.

O Estado nacional se mostrou cada vez mais forte, tendo sido o maestro do concerto do pacto firmado, transferindo aos entes subnacionais o poder para reordenamento do setor de acordo com opções nacionalmente estabelecidas, incentivando tanto a municipalização quanto criando instrumentos para “privatização” da estrutura de prestação dos serviços, iniciativas não condizentes com os preceitos ideológicos dos governos progressista de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

As consequências visíveis em nível subnacional, no Piauí, foram as mudanças institucionais operadas pelo Governo do Estado e por algumas Prefeituras, que no exercício da titularidade deflagraram um processo de reordenamento do setor, promovendo um processo de fragmentação da rede de prestação dos serviços de saneamento. Constituem evidências desse processo o CORESA, o aumento significativo do número de municípios que diretamente passaram a entregar os bens e serviços de saneamento básico e, recentemente, a subconcessão da área urbana de Teresina ao setor privado.

No que concerne à eliminação ou redução do quadro trágico de cobertura de atendimento, das assimetrias regionais e locais na prestação de serviços e mesmo de desempenho das iniciativas governamentais, as evidências mostraram que, a despeito das mudanças institucionais implementadas, especialmente do papel do Estado nacional no provimento dos investimentos em infraestrutura de saneamento, os resultados foram (ou têm sido) pouco significativos em nível nacional. Se, por um lado, avançou-se fragilmente na ampliação da cobertura e da redução das assimetrias, por outro, o desempenho comparado ao de política e de planos instituídos nos anos 1990 se mostrou estatisticamente não significativo. Ainda assim, no Piauí, o crescimento na ampliação do atendimento e da redução das assimetrias ultrapassou as médias do Nordeste e, em alguns casos, do país, o que remete à qualidade dos processos implementados no estado.

Esses processos contemplaram também outros instrumentos com potencial para influenciar o processo de implementação. Assim, além das mudanças de caráter político-normativo, os arranjos institucionais da Política estabeleceram uma inovação importante, concernente à desconcentração de programa de apoio técnico para as unidades regionais responsáveis pelo atendimento de municípios reconhecidamente com baixa capacidade técnica-administrativa. No Piauí, no entanto, o baixo número de Prefeituras atendidas pela Superintendência da FUNASA no estado, apenas 31, no universo de 164, correspondente a 19,0%, assim como a materialização do

programa por intermédio de apoio financeiro destinado à contratação de projetos, lançaram dúvidas quanto ao impacto da medida nos resultados alcançados pelo estado³⁶.

Teoricamente, as redes pressupõem a existência de uma relação de interdependência de recursos entre os atores participantes (KNOKE, 1996) e se sustentam na medida em que esse fluxo seja duradouro. Observou-se que os recursos dos entes locais a serem intermediados nas redes de políticas constituíram capacidades para redução de custos e para entrega de serviços (MARSH, 2011). A insuficiência dessas entregas, em termos de aumento da cobertura, de redução das assimetrias e de melhoria de desempenho, tendem, sob a perspectiva da NGP, a estimular novos ordenamentos institucionais, com protagonismos sendo transferidos a atores institucionais ou sociais que demonstrem possuir mais capacidade, fenômeno já em curso no Piauí.

Recursos como conhecimento e informação, conforme se demonstrou, emergiram de forma incipiente na participação de empresas e consultores na elaboração de projetos, e estão se consolidando na execução da obras e serviços de infraestrutura. Em alguma medida, esse processo expressou uma nova capacidade dos entes públicos municipais: política ou relacional, evidenciada no fato de que aqueles que se articularam com os atores privados foram bem-sucedidos em seus pleitos, reforçando o fundamento do modelo teórico das redes de políticas. Nesse sentido, a metagovernança também demonstrou uma incursão no nível subnacional da governança pública, ressaltando um papel importante do governo local na condução (autoridade), na viabilização da participação (fragilmente instituída), no estabelecimento de instrumentos de intermediação, na negociação de provisão de recursos pelos atores privados, na legitimação dos arranjos, mediante atendimento da demanda, mas ainda carente no que concerne à prestação de contas e à transparência do processo.

Alguns ajustes, no entanto, devem ser observados pelos atores institucionais e sociais envolvidos na entrega de bens e serviços no setor, objetivando mitigar ou eliminar suas fragilidades. Sugere-se, nesse sentido: o fortalecimento dos espaços e instrumentos de democratização do *policy process*, com incremento da participação social (cidadãos, usuários) nas arenas, fóruns, conselhos estaduais de tomada de decisão e de controle; o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e transparência do setor, notadamente o Snis. À Academia e aos formuladores e avaliadores de políticas, recomenda-se o estímulo a pesquisas referenciadas em metodologia de análise de redes sociais. Aos atores sociais (entidades profissionais e sindicais),

³⁶ Informações disponibilizadas após solicitação com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 11.527/2011.

sugere-se a produção e/ou financiamento de estudos sobre modelos de funcionamentos do setor, a ampla divulgação desses modelos em fóruns, seminários, congressos etc., visando a construir alternativas a serem debatidas nas arenas públicas de formulação de políticas. Aos cidadãos e usuários, participantes ou não de movimentos sociais, aconselha-se tomar assento nas posições que lhes são destinadas, demandando ampliação dessa participação.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. **A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, nº 24: 41-67 JUN, 2005.

ADAM, S.; KRIESI, H. The Network Approach in SABATIER, P.A. **Theories of The Policy Process.** 2ª ed. Colorado: Westview Press, 2007.

AESBE - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – **Financiamento de Investimentos em saneamento básico.** Brasília: 2006. Disponível em:
http://www.sep.org.br/artigo/1257_41690dea7b5336e54cd8cd81000945f6f.pdf?PHPSESSID=fe7da83c472bf5dff0d4fe1e116ed324.

AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Métodos estatísticos para as ciências sociais.** 4.ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, Elizabeth. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora; IEE, 2001. p. 29-49.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização.** São Paulo, Revan: 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê Agenda de Pesquisas em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 51, p.7-10, fevereiro/2003.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AVRITZE, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais.** 7ª ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

BELL, Stephen; HINDMOOR, Andrew. Rethinking Governance: **The Centrality of the State in Modern Society.** Cambridge: Cambridge University Press. 2009. (edição eletrônica)

BEVIR, Mark. **The Sage Handbook of Governance** (edited). London: Sage press, 2011. (edição eletrônica)

BEVIR, Mark; RHODES Rod. _____ in BEVIR, Mark. **The Sage Handbook of Governance** (edited). London: Sage press, 2011, pp. (edição eletrônica)

BEVIR, Mark. **Governance: a very short introduction** (Very Short Introduction). Oxford University Press. Oxford – UK, Hampshire, 2012. (edição eletrônica)

BID. Parcerias Público Privadas para o Desenvolvimento: implementando soluções no Brasil. Curso a distância edX, 3 de ago. a 6 set. de 2017.

BÖRZEL, Tanja A. What's So Special About Policy Networks? – **An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance**. In: European Integration online papers (EIoP), vol. I, nº 26, pp. . 1997.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 248**, de 28 de fevereiro de 1967. Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico e dá outras providências. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 07-08-2013.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 303**, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental e dá outras providências. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 07-08-2013.

BRASIL, **Lei nº 5.318**, de 26 de setembro de 1967, cria o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), com a função principal de planejar, coordenar e controlar a política de Saneamento. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 07-08-2013

BRASIL, **Lei nº 6.528**, de 11 de maio de 1978. Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 07-08-2013.

BRASIL, **Decreto 82.587**, de 6 de novembro de 1978. Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências. <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 07-08-2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 07-08-2013.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> . Acesso em 02 de fevereiro de 2017.

BRASIL, **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 28 de julho de 2014.

BRASIL, **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm Acesso em: 22 de fevereiro de 2017.

BRASIL, **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm> Acesso em 22 de fevereiro de 2017.

BRASIL, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília, março de 2006. Disponível em <<http://www.pmss.gov.br/index.php/institucional-pmss>>. Acesso em 21/09/2016.

BRASIL, **Lei Federal nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007a. 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. Disponível em: < www.presidencia.gov.br >. Acesso em 28 de julho de 2014.

BRASIL, **Decreto Federal nº 6.025**, de 22 de janeiro de 2007b. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: < www.presidencia.gov.br >. Acesso em 28 de julho de 2014.

BRASIL, **Lei nº 11.578**, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm >. Acesso em: 13/08/2013.

BRASIL, Ministério das Cidades. Diagnóstico Saneamento Básico. Ministério das Cidades. 2013.

BRASIL, **Decreto Federal nº 8.217**, de 21 de junho de 2010a. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 28 de julho de 2014.

BRASIL, Programa de Aceleração do Crescimento: balanço 4 anos 2007 – 2010. Dezembro de 2010b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/5dcc47fd9fb2e9a84703b88de0dd63d0.pdf>>. Acesso em: 10 de março de 2014.

BRASIL, **Lei Federal nº 12.462**, de 4 de agosto de 2011a. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Disponível em: < www.presidencia.gov.br >. Acesso em 28 de julho de 2014.

BRASIL, **Lei Federal nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011b. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 8 de março de 2017.

BRASIL, **Decreto nº 8.141**, de 20 de novembro de 2013a. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8141.htm> Acesso em 6 de março de 2017.

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 571, de 5 dezembro de 2013b**. Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades.. Aprova o Plano Nacional de Saneamento Básico, cujo nome adotado, para efeitos de divulgação, será PLANSAB. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=176&data=06/12/2013>>. Acesso em 6 de março de 2017.

BRASIL, Ministério das Cidades. Portaria nº 171, de 9 de abril de 2014. Designa os membros do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico.

BRASIL. Secretaria de Governo. Conferências Nacionais. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias/conferencias-2011-2014.pdf>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado. Lua Nova [online]. 1998, n. 45, pp. 49 - 95.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRITO, Ana Lucia Nogueira de; LIMA, Sonaly Cristina Rezende Borges de; HELLER, Léo; CORDEIRO, Berenice de Souza. **Da Fragmentação à Articulação**: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. R. B. Estudos Urbanos e Regionais. V.14, n.1, maio, 2012.

CAMPBELL, John L. **Institutional analysis and the role of ideas in political economy**. Theory and Society 27: pp. 377-409, 1998.

CAPELA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise de Políticas Públicas**: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Novos Estudos. CEBRAP> 101, março 2015, pp. 57-76.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Políticos do Planejamento. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

CESAR NETO, Julio Cerqueira. **Saneamento Básico Antes, Durante e Depois do Planasa**. In: Revista Engenharia 617, Nov, 2013. Disponível em: < https://issuu.com/www.viapapel.com.br/docs/617_web/8>. Acesso em: 4 de abril de 2014.

CLAESSENS, Stijn. **Corporate Governance and Development**. The Work Bank Research Observer, vol. 21, no. 1, pp. 91 – 122. (Spring 2006).

Confederação Nacional da Indústria – CNI. Burocracia e Entresos ao Setor de Saneamento. Disponível em: < http://www.ageos.com.br/ageos_burocracia_entresos_saneamento.pdf >. 2016. Acesso em: 03 de janeiro de 2017.

CUNHA, Alexandre dos Santos; NAHOUM, André Vereta; MENDES, Conrado Hübner; COUTINHO, Diogo R.; FERREIRA, Fernanda Meirelles; TUROLLA, Frederico de Araújo. Poder Concedente e Marco Regulatório no Saneamento Básico in CADERNOS DIREITO GV, v. 2, n. 2 março, 2006.

CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento Básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. Texto para Discussão 1565. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

DIAS, R.; MATOS, F. Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *In* CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul.-dez. 2011.

DELVAUX, Bernard. Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 959-985, set./dez. 2009.

DIMAGAGIO, Paul J; POWER, Walter. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo y la racionalidad colectiva em los campos organizacionales. *In* _____; _____. *El Nuevo Institucionalismo em el Análisis Organizacional*. Mexico: Fondo de Cultura, 2001

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In* BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.) *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IFE/PUC-SP, 2001.

FARIA Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS*, vol. 18, nº 51, fev/2003.

FAWCETT, Paul; DAUGBJERG, Carsten. Explaining Governance Outcomes: epistemology, network governance and policy network analysis. *Political Studies Review*: 2012, v. 10, 193-207.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB, 1996.

FIGUEIREDO, A; FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v.1, n.3, p. 107-127, set.-dez. 1986.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil in XXXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS – GT 04 – Controles democráticos e legitimidade, Belo Horizonte, 2011.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estud. Soc. E Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 19, n. 1, 2011: 88-125.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação pular. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 18, n.1, p. 113-122, jan./jun. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2006.

GOLDSTEIN, Judith. & KEOHANE, Robert O. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework in _____ (eds.) Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change. Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1993, pp. 3-30.

HAAS, Peter H. Introduction: epistemic communities and international policy coordination in International Organization, v. 46, nº 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), pp. 1-35.

HABERMAS, Jürgen. Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kotche. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Meter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, nº 58, p.193-224. 2003.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, vol. 25, nº 3 (apr., 1993), pp. 275-296.

HERNANDES SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDES COLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Maria del Pilar. Metodologia de Pesquisa. 5.ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. 624p. (Série Métodos de Pesquisa).

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, v.27, 2006.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, v.28, 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, v.29, 2008.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, v.30, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, v.31, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, v.32, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Populacional 2007. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2016.

JESSOP, Bob. *The State: past, presente, future*. Cambridge – UK: Polity Press, 2016 (edição eletrônica).

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre. *L'Etat en action*. Paris: Presse Universiteire de France, 1987.

KENNETTE, Patricia. *Global Perspectives on Governance*. In Osborne, Stephen P. *The New Public Governance: emergin perspectives on theory and practice os public governance*. Routledge. Taylor & Francis e-Library. New York: 2010.

KISBY, Ben. *Analysing Policy Networks: towards an ideational approach*. *Policy Studies*, vol. 28, nº 1, 2007.

KNOKE, David; PAPP, Franz Urban; Broadbend, Jeffrey; TSUJINAKA, Yutaka. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KNOKE, David; YANG, Song. *Social Network Analysis*. 2ª ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2008.

LASSWELL, H. *The Policy Orientation*. in BRAMAN, S. **Communication Researchers and Policy-Making**. Massachusetts: Mit Press, 2003 (pp. 85-104).

LAZEGA, Emmanuel; HIGGINS, Silvio Salej. *Redes Sociais e Estruturas Relacionais*. Belo Horizonte: Fino Trato, 2014.

LIMA, Edilson Correia Alves. *Padrão de Policy-Making no Brasil e Saneamento Básico*. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 2015 (comunicação oral).

LIMA, Edilson Correia Alves; LIMA, Antônia Jesuíta de. *Participação Social e Políticas Públicas: fundamentos e perspectivas*. *Revista Sociedade em Debate*, v. 22, n. 1, pp. 25-42, 2016.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. *Ver. Sociol. Polít.*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LYNN JUNIOR, Laurence E. Public Management: A Concise History of the Field in FERLIE, Ewan; LYNN JUNIOR, Laurence E.; POLLITT, Christopher. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MARQUES, Eduardo Cesar. Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.

MARSH, David. The NeW Orthodoxy: The Differentiated Polity Model. Public Administration Vol. 89, No. 1, 2011 (32–48).

MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de; MOTTA, Ronaldo Seroa da. Saúde e Saneamento no Brasil. In IPEA - planejamento e políticas públicas – ppp, v. 30, jun./dez. 2007.

MONTEIRO, Jose Roberto do Rego. Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, análise de desempenho, PDF, 1993. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacg/e/fulltext/planasa/planasa.pdf>>. Acesso em: 13 de maio de 2014.

MULLER, Pierre. **Les politique publiques**. Paris: PUF, 2006.

NORTH, DOUGLAS. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático, 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília, DF; ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; PIRES, Rodrigo Cintra. Ranking do Saneamento. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2016.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance: emergin perspectives on theory and practice of public governance. Routledge. Taylor & Francis e-Library. New York: 2010.

PERRET, Barnard. **L'évaluation des politiques publiques**. Paris: La Découvert, 2001.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, institutions, and Social Analysis**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

Pires, Roberto Rocha C; Gomide, Alexandre de Avlia. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão, 1940. Brasília: IPEA, 2014.

POLLITT, Christopher; Bouchaert Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and Neo-Weberian State**. 3ª ed. Oxforme: Oxforme University Press, 2011.

PLANSAB. Ministério das Cidades Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: 2014

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAWSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Area Dashed in Oakland**. 3ª ed. Los Angeles: University of California Press, 1984

RHODES, R. A. W. Policy Network Analysis. In: MORAN, M.; REIN, M. et GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: University Press, 2006, p. 426-448.

ROSSI, Peter H. et al. **Evaluation: a sistematic approach**, 7ª ed. Sage Publications, Thousand Oaks: 2004.

SALLES, Maria José. Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da Universalização. 2009. 176 páginas. Tese (Doutorado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentos: tragédia e farsa in Serviço Social e Sociedade, nº 112, p.672-688, out/dez. 2012.

SCAZUFCA, Pedro. Situação do Saneamento Básico no País. I Conferência de Saneamento Básico. Teresina, 2015 (comunicação oral).

SCHARPF, Fritz W. **The Game Real Actors Playes: actor-center institutionalism in policy research**. Westview Press. Colorado (USA): 1997.

SCHARPF, Fritz W. Institutions in Comparative Policy Research. MPIfG Working Paper 00/3, March 2000.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*. V. 11, pp. 303 – 326. 2008.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005.

SCOTT, John. *Social Network Analysis: a handbook*. 2ª ed. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2007.

SCOTT, W. Richard. & MEYER, John. W. La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. In: POWELL, Walter W; Dimaggio, Paul J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p.154-190.

SCOTT, Claudia; BAELHER, Karen. *Adding Value to Policy Analysis and Advice*. Unsw Press. Austrália: 2010.

SCRIVEN, M. *Evaluation Thesaurus*. 4ª ed. Newbury – Califórnia: SAGE, 1992.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. de B. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, v.3. n.1, p.121-133, 2012.

SILVA, Leonardo Barbosa e. O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambiguidade na política administrativa. Araraquara, 2008 – Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP – Araraquara, como exigência parcial para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia.

SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research* In EVANS, B. Peter; DIETRICH, Rueschemeyer; SKOCPOL, Theda. *Bringing The State Back In*. Cambridge University Press, 2002. (Eletronic Edition).

SOUZA, Lincoln Moraes de. *Três Ensaio sobre Avaliação de Políticas Públicas*. Natal: Edufrn, 2014.

STEPAN, Alfred. *State Power and the Strength of Civil Society in the Southern cone of Latin America*. EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dientrich; SKOCPOL, Theda. In *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 2002. (Eletronic Edition).

TRATA BRASIL: *Saneamento e Saúde / Coordenação Marcelo Côrtes Neri*. - Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007.

TRATA BRASIL. *Ranking do Saneamento: avaliação dos serviços nas 100 maiores cidades brasileiras*. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2014/08/27/instituto-trata-brasil-divulga-ranking-do-saneamento-2014/>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos, 3ª ed. Porto Alegre: Bokman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - PRESSUPOSTOS METODOLÓGICO

Consoante o que foi assinalado na Introdução desta tese, a pesquisa que fundamentou seu conteúdo se inscreveu como estudo de política (*policy studies*), de corte pós-positivista, caracterizando-se pela articulação de caminhos e pressupostos qualitativos e quantitativos, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013). Nesse caminho, exigiu a revisão dos pressupostos lógicos e procedimentais (necessários à delimitação dos fundamentos teóricos de condução das análises e metodológicos de execução e construção das evidências que conferiram suporte e concretude ao que foi realizado (GIL, 2006; SAMPIERI; COLADO; LUCIO, 2013).

No que concerniu aos pressupostos teóricos, a revisão de literatura foi contemplada nos Capítulos 2, 3 e 4. No que se referiu aos exames teórico-empíricos, esse processo consistiu na revisão daqueles diretamente ligados, *lato sensu*, ao campo da análise de política (*policy Science*). Posto constituir parte relevante do esforço científico ora apresentado, este apêndice mostra esse percurso e seus elementos constitutivos balizadores. Nesse sentido, inicia tecendo considerações gerais sobre o campo da análise de políticas públicas e prossegue com a exposição dos elementos metodológicos que lhes são inerentes e com os meios técnicos necessários à consecução de seus fins, ainda que alguns tenham sido abandonados nesse caminho.

TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao se apresentar como área de conhecimento específica, embora entrecruzada com disciplinas já estabelecidas: ciência política, sociologia, economia, administração, psicologia e direito, e mesmo com pressupostos metodológicos próprios e/ou adotados por essas disciplinas afins, a *policy science* pretendeu, como inicialmente sugeriu Harold Lasswell (1902-1978) – seu principal precursor – estabelecer um marco normativo (*policy orientation*) ultrapassando os limites interpostos por uma visão unidisciplinar à análise da intervenção governamental e, acima de tudo, tornar mais eficiente a *policy-making*. Afinal, como pontua Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 25), “[...] a política pública é, acima de tudo, uma disciplina prática cujo propósito explícito é aconselhar os *policy-makers* sobre a melhor maneira de lidar com problemas”.

O que pareceu revestir-se em grau elevado de dificuldade, tornou-se, de fato, campo fértil de busca de novas perspectivas teórico-metodológicas, não apenas para redefinição de um

novo padrão de intervenção governamental, como sugerido por Lasswel, mas da própria compreensão e explicação dessa intervenção, as *policies* e os fatores positivos e negativos que influenciam sua implementação e seus resultados. É possível, a partir dessa premissa, estabelecer o campo das políticas públicas – *policy science* – como mediado por processos interdependentes de formulação e de análise políticas, cada qual demandando abordagens metodológicas específicas: a *policy analysis*, para alguns, ou *policies studies*, para outros.

Percorreu, assim, um caminho profícuo – às vezes tortuoso – quanto aos instrumentos de investigação e objetivos a serem perseguidos. Tortuoso em razão de uma frequente confusão sobre os termos que definem esta abordagem teórico-metodológica, ora havendo referências à “avaliação”, ora à “análise” como processos metodológicos que expressam a natureza desse mister. Não querendo inscrever esta reflexão entre aquelas que, segundo Scriven (1991), dão mais importância ao termo que ao processo, crê-se que a clara definição de ambos os termos e processos constitui instrumento de validade e delimitação dos procedimentos a serem observados pelo pesquisador, além de permitir o escrutínio e julgamento de seu sucesso pelo leitor. No âmbito da pesquisa que resultou nesta tese, esses processos foram analisados tendo em mente diferenças básicas e fundamentais entre ambas, conforme elucidado a seguir.

A diferença básica, portanto, mais que de semântica, diz respeito aos processos metodológicos que orientam sua aplicação. Isso não impediu, por exemplo, que autores usassem, indistintamente, um único termo, para situações investigativas distintas, como é o caso de Serafim e Dias (2012). Esses autores empregam o termo análise de política, um conjunto de procedimentos significativamente mais complexo, exigindo mesmo um posicionamento ideológico claro por parte do analista. Sua preocupação central, assim, seria com o processo de construção da política pública, enfatizando, “[...] aspectos como valores, interesses dos atores, interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações etc.” (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 126). Análise, nesse sentido, estaria muito próxima do conceito de avaliação política construído por Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), segundo os quais “[...] compreenderia estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciaram o processo de tomada de decisões e as características desse processo”, o que tem constituído procedimento empregado por cientistas políticos.

Para esses autores, a avaliação empreendida no âmbito das políticas públicas, qualificada de avaliação de políticas, visaria, ao contrário, a estudar a eficácia das políticas,

descartando a avaliação dos princípios que a fundamentaram e, em decorrência, o seu próprio conteúdo substantivo. A distinção adotada tem, obviamente, postulados precisos. A análise implicaria a decomposição de suas partes para melhor entendimento, seguida ou não da recomposição do todo, visando a complementar a compreensão. Avaliação, por seu turno, referir-se-ia ao processo de determinação do mérito e do valor da política ou programa (SCRIVEN, 1991, p. 139).

Outras tipologias tentaram captar a essência dos processos metodológicos empregados, ressaltando a diferença entre avaliação política e avaliação de políticas públicas, conforme o sentido atribuído por Figueiredo e Figueiredo (1986), mas também reservando um espaço à análise de políticas públicas, que dedicar-se-ia, de acordo com Arretche (2001, p. 30), ao “[...] exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas.” Tomados numa perspectiva mais ampla, esses modelos estariam associados aos tipos de questionamento lançados sobre o objeto políticas públicas que, como indica Muller (2006, p. 86-87), comportariam questionamentos sobre: a) a gênese das políticas; b) o estudo da “caixa preta” do Estado; e c) os efeitos das políticas sobre a sociedade.

Na perspectiva informada por Muller (2006), ao analisar a gênese das políticas públicas, busca-se compreender mediante quais processos sociais, políticos ou administrativos são tomadas as decisões que constituem as políticas, como nascem e se transformam. A pesquisa, nesse caso, segundo o autor, consistirá em recortar a história de uma mudança mediante a colocação em evidência de variáveis que permitem explicá-la. Os aportes teóricos de explicação sobre os quais se vincula a pesquisa são os da ciência política, da sociologia dos grupos de interesse, da teoria das organizações e da história. A análise da “caixa preta” do Estado permitiria compreender como funciona o sistema de ação concreta mediante o qual a política fora elaborada e implementada, em função de quais estratégias se posicionaram seus atores administrativos e privados. A ciência da administração (direito público e gestão pública) e a sociologia são suas bases de explicação. Os efeitos das políticas, por sua vez, permitem medir e avaliar seu impacto sobre a sociedade, em seu campo social e econômico. Trata-se, segundo Muller, de determinar como a política pública estudada modificou o tecido social que ela busca afetar e em que medidas esses efeitos estão conforme as expectativas dos tomadores de decisão. A sociologia e a economia são seu campo teórico de explicação (MULLER, 2006).

No campo da análise de política (SERAFIM; DIAS, 2012) e da avaliação política (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), pode-se acrescentar, ainda, uma perspectiva metodológica que aponta para dois caminhos. Soctt e Baehler (2010) assinalam que duas correntes principais contemplam as discussões sobre políticas públicas, a **compreensiva racional** e a de **rede de participação**. A primeira deu origem ao modelo “ciclo de política”, compreendido como conjunto sucessivo de estágios ou etapas de *policy-making* e solução de problemas. A segunda, ao contrário da anterior, enfoca os atores e instituições, refletindo uma ênfase sobre redes horizontais de influência.

Análise compreensiva racional (ciclo de políticas)

Em linhas gerais, os estágios do ciclo de políticas públicas compreendem, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013): 1) a montagem da agenda; 2) a formulação de política: instrumentos e design; 3) a tomada de decisão; 4) a implementação de políticas; e 5) a avaliação de políticas: *policy-making* como aprendizagem. De forma resumida, esses estágios foram conceituados pelos autores da seguinte maneira: a montagem da agenda, considerando-a como o mais crítico pelos autores, refere-se à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo. A formulação de política: instrumentos e design se refere ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público, envolvendo fases de apreciação, diálogo, formulação e consolidação. A tomada de decisão é o estágio em que uma ou mais, ou nenhuma das opções que foram debatidas e examinadas nos estágios anteriores é aprovada oficialmente. A implementação de políticas diz respeito à colocação em prática das políticas e programas desenhados. A avaliação de políticas: *policy-making* como aprendizagem, concerne ao julgamento acerca do funcionamento e dos efeitos da política.

Análise de redes de participação

A rede de participação, por conseguinte, tem como pressuposto fundamental o fato de que a *policy-making* não constitui tarefa exclusiva dos atores governamentais, mas envolve a interação de atores públicos e privados na viabilização de objetivos comuns num domínio, área específica ou subsistema de política (*policy subsystems*), operando de forma mais ou menos

independente de outros subsistemas (ADAM; KRIESI, 2007). Observe-se que, em razão desse pressuposto, essa abordagem pode perfeitamente incluir-se entre os estágios do ciclo de políticas públicas, uma vez que dá conta dos seguintes exames: a montagem da agenda (estágio 1); a formulação de política: instrumentos e design (estágio 2); a tomada de decisão (estágio 3). Além das abordagens já apresentadas nesta tese, procedimentos técnicos específicos de construção e análise de dados têm sido empregados. Referem-se, nesse caso, à análise de redes sociais (*policy network analysis*). Embora a tentativa de utilização da mesma no âmbito dos processos de implementação da Política numa dimensão subnacional não tenha se demonstrado satisfatória, o que decorreu da delimitação do objeto e da escassez de dados e informações. Essa abordagem contemplada no capítulo que discutiu a NGP.

APÊNDICE B – Emendas Constitucionais (2007 a 2016)

Nº da EMC	Ementa
95, de 15.12.2016, publicada no DOU 16.12.2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
94, de 15.12.2016, publicada no DOU 16.12.2016	Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.
93, de 8.9.2016, publicada no DOU 9.9.2016 - Edição extra	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
92, de 12.7.2016, publicada no DOU 13.7.2016	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência.
91, de 18.2.2016, publicada no DOU 19.2.2016	Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.
90, de 15.9.2015, publicada no DOU 16.9.2015	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.
89, de 15.9.2015, publicada no DOU 16.9.2015	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ampliando o prazo em que a União deverá destinar às regiões Centro-Oeste e Nordeste percentuais mínimos dos recursos destinados à irrigação.
88, de 7.5.2015, publicada no DOU 8.5.2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
87, de 16.4.2015, publicada no DOU 17.4.2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços ao consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.
86, de 17.3.2015, publicada no DOU 18.3.2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Nº da EMC	Ementa
85, de 26.2.2015, publicada no DOU 27.2.2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.
84, de 2.12.2014, publicada no DOU 3.12.2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.
83, de 5.8.2014, publicada no DOU 6.8.2014	Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
82, de 16.7.2014, publicada no DOU 17.7.2014	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
81, de 5.6.2014, publicada no DOU 6.6.2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.
80, de 4.6.2014, publicada no DOU 5.6.2014	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.
79, de 27.5.2014, publicada no DOU 28.5.2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.
78, de 14.5.2014, publicada no DOU 15.5.2014	Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.
77, de 11.2.2014, publicada no DOU 12.2.2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c".
76, de 28.11.2013, publicada no DOU 29.11.2013	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.
75, de 15.10.2013, publicada no DOU 16.10.2013	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.
74, de 6.8.2013, publicada no DOU 7.8.2013	Altera o art. 134 da Constituição Federal.
73, de 6.6.2013, publicada no DOU 7.6.2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.

Nº da EMC	Ementa
72, de 2.4.2013, publicada no DOU 3.4.2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.
71, de 29.11.2012, publicada no DOU 30.11.2012	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.
70, de 29.3.2012, publicada no DOU 30.3.2012	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.
69, de 29.3.2012, publicada no DOU 30.3.2012	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.
68, de 21.12.2011, publicada no DOU 22.12.2011	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
67, de 22.12.2010, publicada no DOU 23.12.2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
66, de 13.7.2010, publicada no DOU 14.7.2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.
65, de 13.7.2010, publicada no DOU 14.7.2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.
64, de 4.2.2010, publicada no DOU 5.2.2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.
63, de 4.2.2010, publicada no DOU 5.2.2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.
62, de 9.12.2009, publicada no DOU 10.12.2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.
61, de 11.11.2009, publicada no DOU 12.11.2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.
60, de 11.11.2009, publicada no DOU 12.11.2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.

Nº da EMC	Ementa
57, de 18.12.2008	Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.
56, de 20.12.2007, publicada no DOU 21.12.2007	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
55, de 20.9.2007, publicada no DOU 21.9.2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.
54, de 20.9.2007, publicada no DOU 21.9.2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.

ANEXO



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007

Mensagem de Veto

Regulamento

(Vide Lei nº 13.312, de 2016) (Vigência)

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

~~IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;~~

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

~~d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;~~

d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de

cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)

II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

V - (VETADO);

VI - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;

VII - subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

VIII - localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

CAPÍTULO II

DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

a) determinado condomínio;

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

- a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;
- b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;
- c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

CAPÍTULO III

DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

- I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;
- II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
- III - compatibilidade de planejamento.

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal;

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

Parágrafo único. A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

CAPÍTULO IV

DO PLANEJAMENTO

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

Art. 20. (VETADO).

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

CAPÍTULO V

DA REGULAÇÃO

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI - monitoramento dos custos;

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

XII – (VETADO).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 28. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Art. 32. (VETADO).

Art. 33. (VETADO).

Art. 34. (VETADO).

Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

CAPÍTULO VII

DOS ASPECTOS TÉCNICOS

Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água.

Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 1º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários,

observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

CAPÍTULO VIII

DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

CAPÍTULO IX

DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;

XI - estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

XII - estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de equipamentos e métodos economizadores de água. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

XI - incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água; (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

XII - promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

I - ao alcance de índices mínimos de:

a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;

b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;

II - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no caput deste artigo.

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados.

§ 5º No fomento à melhoria de operadores públicos de serviços de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

§ 6º A exigência prevista na alínea a do inciso I do caput deste artigo não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 7º (VETADO).

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

I - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterà:

a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;

d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;

e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;

II - planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º O PNSB deve:

~~I – abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;~~

I – abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais, com limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes de drenagem, além de outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016)

II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 54. (VETADO).

Art. 54-A. Fica instituído o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB, com o objetivo de estimular a pessoa jurídica prestadora de serviços públicos de saneamento básico a aumentar seu volume de investimentos por meio da concessão de créditos tributários. (Incluído pela Lei nº 13.329, de 2016) (Produção de efeito)

Parágrafo único. A vigência do Reisb se estenderá até o ano de 2026. (Incluído pela Lei nº 13.329, de 2016) (Produção de efeito)

Art. 54-B. É beneficiária do Reisb a pessoa jurídica que realize investimentos voltados para a sustentabilidade e para a eficiência dos sistemas de saneamento básico e em acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico. (Incluído pela Lei nº 13.329, de 2016) (Produção de efeito)

§ 1º Para efeitos do disposto no **caput**, ficam definidos como investimentos em sustentabilidade e em eficiência dos sistemas de saneamento básico aqueles que atendam: (Incluído pela Lei nº 13.329, de 2016) (Produção de efeito)

I - ao alcance das metas de universalização do abastecimento de água para consumo humano e da coleta e tratamento de esgoto; (Incluído pela Lei nº 13.329, de 2016) (Produção de efeito)

II - à preservação de áreas de mananciais e de unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água; (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

III - à redução de perdas de água e à ampliação da eficiência dos sistemas de abastecimento de água para consumo humano e dos sistemas de coleta e tratamento de esgoto; (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

IV - à inovação tecnológica. (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

§ 2º Somente serão beneficiados pelo Reisp projetos cujo enquadramento às condições definidas no **caput** seja atestado pela Administração da pessoa jurídica beneficiária nas demonstrações financeiras dos períodos em que se apurarem ou se utilizarem os créditos. (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

§ 3º Não se poderão beneficiar do Reisp as pessoas jurídicas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as pessoas jurídicas de que tratam o inciso II do art. 8º da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e o inciso II do art. 10 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

§ 4º A adesão ao Reisp é condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e às contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

Art. 54-C. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.329. de 2016) (Produção de efeito)

Art. 55. O § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação: (Vigência)

“Art. 2º

.....

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

..... ” (NR)

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: (Vigência)

“Art. 24.

.....

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

..... ” (NR)

Art. 58. O art. 42 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação: (Vigência)

“Art. 42.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

.....

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infraestrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e

III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial,

depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão.

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço.” (NR)

Art. 59. (VETADO).

Art. 60. Revoga-se a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

Brasília, 5 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Fortes de Almeida

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Bernard Appy

Paulo Sérgio Oliveira Passos

Luiz Marinho

José Agenor Álvares da Silva

Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira

Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007.

*