

**XI SILUBESA*****Simpósio Luso-Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental***

28/03 a 02/04/2004 - Natal - Rio Grande do Norte - Brasil

XII-003 – NECESSIDADES E LIMITES PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL

André Monteiro Costa⁽¹⁾

Eng^o de Minas (UFPE, 1996), Eng^o de Saúde Pública (Ensp/Fiocruz, 1990), Mestre em Saúde Pública (Ensp/Fiocruz, 1994), Doutor em Saúde Pública (Ensp/Fiocruz, 2003), Eng^o de Minas da Minérios de Pernambuco (1988-1990), Sanitarista da SMS do Rio de Janeiro (1992-1994), Eng^o Sanitarista da SES/PE (a partir de 1994), Pesquisador Visitante do Dept^o de Saúde Coletiva/CPqAM/Fiocruz (1994-2002), Pesquisador Assistente do Dept^o de Saúde Coletiva/CPqAM/Fiocruz (a partir de 2002).

Endereço⁽¹⁾: Rua João Ramos, 285/1601 - Graças - Recife - Pernambuco - CEP: 52011-080 - Brasil - Tel: +55 (xx) 3302-6506 - Fax: +55 (xx) 3302-6514



E-mail: andremc@cpqam.fiocruz.br

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de discutir a necessidade de se desenvolver Análises de Políticas em saneamento no Brasil, bem como os limites existentes para realizá-las. A necessidade da análise das políticas de saneamento no Brasil é apresentada a partir da análise dos tipos de estudos desse tipo mais usuais desenvolvidos no Brasil e dos estudos que propostos a partir de referências da literatura especializada em Análise de Políticas Públicas.

Este estudo pretende por um pouco de luz em uma dimensão importante em uma política que é sua análise. Buscando localizar teoricamente em que consiste a análise de uma política pública, as diversas etapas que a compõem, como se inter-relacionam e como em cada etapa desse processo identificam-se necessidades e desafios para o desenvolvimento de instrumentos e aspectos teórico-metodológicos. São também discutidos os métodos em análise de políticas públicas. Este é, portanto, um trabalho teórico, desenvolvido através de revisão de literatura.

Neste estudo é identificada a necessidade de análise de políticas de saneamento e identificados alguns limites, destacando-se dois deles. O primeiro refere-se aos esforços necessários ao poder público em reorientar seus sistemas de informação. O segundo refere-se à necessária participação e controle da sociedade nas políticas de saneamento.

Palavras-chave: Política de Saneamento; Análise de Políticas Públicas; Avaliação de Políticas; Saneamento no Brasil.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de discutir a necessidade de se desenvolver Análises de Políticas em saneamento no Brasil, bem como os limites existentes para realizá-las. A necessidade da análise das políticas de saneamento no Brasil é apresentada a partir da análise dos tipos de estudos desse tipo mais usuais desenvolvidos no Brasil e dos estudos que propostos a partir de referências da literatura especializada em Análise de Políticas Públicas.

A análise de políticas, programas ou projetos de saneamento no Brasil se justifica, na medida em que, toda política pública deve ser analisada em alguma ou em todas as suas etapas (Dunn, 1981). E a política de saneamento no Brasil se constitui em uma política pública. Esta é entendida como um conjunto específico de ações governamentais, que irão produzir determinados efeitos a partir da interpretação de determinado problema (Wilson, 2000). A precariedade dos serviços de saneamento no Brasil, bem como o déficit dos sistemas, requerem pesados investimentos públicos em um quadro de escassez de recursos. A solução desse problema requer uma política, configurando assim, a política de saneamento como uma política pública.

A relevância desse estudo se caracteriza pela incipiência de estudos de análise de políticas de saneamento no Brasil e pela necessidade de desenvolvimento de instrumentos e aspectos teórico-metodológicos para sua efetivação. Os especialistas que mais têm realizado estudos sobre políticas de saneamento no Brasil, não são oriundos deste setor, mas sim das ciências sociais aplicadas. A pesquisa desenvolvida por especialistas do setor é, em sua grande maioria, na pesquisa básica. Dessa forma, parece haver insuficiências nas abordagens sobre as políticas de saneamento, na medida em que os enfoques carecem de um conhecimento específico do setor, como no primeiro caso ou ainda, de instrumentos teórico-metodológicos em análise de políticas públicas, no segundo caso. Assim, propõe-se aqui, um olhar amplo sobre as possibilidades analíticas em políticas de saneamento e uma reflexão sobre as dificuldades em realiza-las dado o atual estado da arte do setor e dos estudos sobre este.

Este trabalho é desenvolvido inicialmente com as necessidades de novos enfoques em estudos sobre as políticas de saneamento no Brasil. Em seguida é apresentado o quadro teórico sobre as políticas públicas, através da identificação das etapas de seu ciclo e os métodos analíticos, com o intuito de possibilitar o vislumbamento de estudos acerca de todas as etapas ou de apenas algumas delas. E por fim são levantados, sem o intuito de esgotar, alguns problemas que se constituem como limites para os diversos estudos possíveis.

A NECESSIDADE DE NOVOS ENFOQUES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS DE SANEAMENTO

Observa-se que a maioria dos pesquisadores da engenharia sanitária está voltada para o desenvolvimento de tecnologias e que há um pequeno corpo intelectual preocupado com investigação da relação saúde-saneamento. Com destaque para alguns dos estudos epidemiológicos realizados por Heller (1997) e Moraes (1995) e Borja e Moraes (2001), que buscaram associação entre agravos à saúde e as condições de saneamento, no entanto, estudos de impactos de políticas ou programas também são incipientes. As lacunas em diversas abordagens na análise das políticas do setor são, assim, significativas.

Outros grupos de pesquisa em ciências sociais e/ou econômicas aplicadas são os que têm contribuído mais na análise de políticas de saneamento. Em geral, esses estudos têm foco na análise de contexto, tendências alocativas, papel distributivo, descentralização de políticas, agenda políticas e financiamento global do sistema (ver os estudos de Costa, 1991, 1998; Melo, 1989, 2002; Najar, 1991; Paula, 1990; Arretche, 1993, 1995, 1998, 2000). No entanto, a análise de programas específicos, das organizações do setor, dos grupos de interesse e de seus atores políticos, bem como, estudos de eficiência e mesmo de eficácia não têm sido desenvolvidos no âmbito dessas áreas do conhecimento.

Outro aspecto relevante que aponta a necessidade de novos enfoques é a mudança ocorrida no setor nos anos 1990 e início dos anos 2000. Mesmo que estas mudanças não tenham tido a dimensão que as políticas governamentais propunham, ocorreram várias mudanças nas formas de financiamento, nas ações financiadas, nos mutuários, na diversificação das fontes de financiamento, que complexificaram as políticas do setor. As políticas de saneamento no Brasil estenderam-se nos anos 1990 em um longo e, inconcluso, esforço de reorganização institucional. Assim, o modelo vigente é híbrido no que mantém, majoritariamente, as características do modelo estruturado até os anos 1980, com alguns elementos introduzidos na década de 1990. O modelo hegemônico que persiste foi implementado pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa), durante as décadas de 1970 e 1980. Esta política foi formulada e implementada sob um Estado unitário (Arretche, 1999a), que não proporcionou a participação, o controle social na formulação, no acompanhamento e na sua avaliação. O processo da política, bem como os seus resultados eram de difícil acesso devido à falta de transparência e era baseada nos relatórios do BNH/Caixa Econômica Federal e nos balanços do FGTS, principal fonte de recursos para o seu financiamento. Por outro lado, a pouca representatividade social; a pouca diversidade nos mecanismos e fontes de recursos; e a existência de apenas um tipo de prestador de serviços, constituiu características facilitadoras para a compreensão dessa política. Os estudos publicados sobre o Planasa ocorreram, em geral, na análise global do gasto público, característicos das avaliações das políticas do período (Pinheiro, 1995), sobretudo quanto ao desempenho do FGTS. Estes tiveram, inclusive, um viés de crítica ideológica, marcado pelo momento histórico e pelo contexto autoritário, em quase todo o processo de sua implementação. Este plano foi concebido como uma política nacional, de cunho centralizado e vertical. Nesse contexto, com mudanças no perfil alocativo, estudos de efetividade, eficiência e eficácia ganham relevância. Nesse sentido, as agências multilaterais, como o BID e o Bird que financiaram a reorganização do setor nos anos 1990, promoveram a realização de estudos desse tipo (Pinheiro, 1995).

Este estudo pretende por um pouco de luz em uma dimensão importante em uma política que é sua análise. Buscando localizar teoricamente em que consiste a análise de uma política pública, as diversas etapas que a compõem, como se inter-relacionam e como em cada etapa desse processo identificam-se necessidades e desafios para o desenvolvimento de instrumentos e aspectos teórico-metodológicos. Este é, portanto, um trabalho teórico, desenvolvido através de

revisão de literatura.

A POLÍTICA PÚBLICA COMO PROCESSO E A ANÁLISE DE POLÍTICAS

Diversos autores percebem a política pública como um processo, que traz uma perspectiva de evolução no tempo, marcada por estágios ou fases. No entanto, não há uma visão estanque, mas sim uma compreensão histórica, não-linear, onde em algumas etapas ocorre uma reorientação no processo (Silva, 1999; Araújo Jr., 2000; Dunn, 1981; Wilson, 2001). Na medida em que a interação entre as instituições e os grupos de interesses se modifica no decorrer da implementação de uma política pública, é importante reconhecer esta dinâmica. Assim, os processos político-administrativos, constitutivos desse ciclo são relevantes, pois condicionam os seus resultados.

O ciclo de uma política segue uma lógica de procedimentos, que é descrito de forma não discordante, por alguns desses autores supracitados. Para efeito deste estudo, considera-se o ciclo da política com as seguintes etapas: (a) identificação do problema, (b) formulação da política, (c) implementação e (d) avaliação. Abaixo são delimitadas as principais características dessas etapas.

A *identificação do problema* ou formação da política é a constituição de agendas, a conformação do campo de interesses e a explicitação das alternativas (Silva, 1999). Esta etapa envolve todo o saber, a experiência acumulada pelas instituições e pelos grupos de interesse e também de um determinado diagnóstico. Este é um dos aspectos problemáticos, pois os diagnósticos podem estar apoiados em informações insuficientes ou inadequadas, o que comprometeria o processo como um todo.

A partir da identificação do problema que se pretende resolver, ocorre a *formulação da política*, na qual são construídas alternativas de políticas, para solucioná-lo ou mitigá-lo e, dentre essas, tomada a decisão sobre qual a mais adequada. Para Dunn (1981), a formulação envolve o desenvolvimento e a síntese dessas soluções alternativas. Nesta etapa são definidas as estratégias para sua implementação. Para este autor, o principal perigo, nesta fase, é o de se está ou não, escolhendo a alternativa correta.

A *implementação* é "um conjunto complexo de relações entre formuladores e implementadores e, entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental" (Silva, 1999: 12). Ainda segundo este autor, esta etapa "corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas, com vistas à obtenção de metas, definidas no processo de formulação das políticas". Esta é uma atividade prática, onde a escolha de ações e a verificação de sua adequação, ao longo do tempo, são preocupações centrais (Dunn, 1981). Pressman e Wildavsky (1984: xxiii *apud* Silva, 1999: 55), localizam dificuldades conceituais e empíricas, para se definir e distinguir a implementação da própria política ou do programa e, afirma que, "as políticas tomam-se programas quando, por uma ação de autoridade, as condições iniciais são criadas". E entende a implementação como a "habilidade de forjar os subseqüentes elos da cadeia causal em vistas a obter os resultados desejados". Por outro lado, a implementação é um processo onde as decisões são tomadas e não apenas 'implementadas'. Os burocratas decidem politicamente durante todo o processo de implementação (Silva, 1999). Assim, nessa etapa também ocorre a formulação da política. É importante ressaltar que as perspectivas político-ideológicas e os interesses entre os diversos atores ou grupos de interesse envolvidos neste processo, em geral, não são convergentes.

Segundo Dunn (1981: 339), a *avaliação* "é um procedimento analítico de política, usado para produzir informações sobre a performance ou desempenho de políticas na satisfação de necessidades, valores ou oportunidades, que constituem um problema". Em um sentido mais específico, avaliação se refere à produção de informações sobre os valores ou méritos dos resultados de uma política. A avaliação pode ser de resultados ou efeitos diretos (*outputs*) ou dos impactos (*outcomes*). Para Contrandiopoulou *et al.* (1997), a partir dos objetivos de uma política é possível avaliar se ao ser implementado o programa: (a) produziu ou não os resultados e em que grau; e também; (b) o modo pelo qual os resultados, esperados ou não, foram alcançados. A primeira avaliação, diz respeito aos resultados e, a segunda, ao processo ou à implementação. O primeiro tipo de avaliação é realizado a partir da pergunta: *em que medida os resultados esperados foram atingidos com sua implementação?* E a questão que interessa ao segundo tipo é: como o programa funciona e quais os mecanismos que o fizeram atingir tais resultados? (Silva, 1999). As funções principais da avaliação são: (a) prover informações confiáveis e válidas sobre a performance da política, revelando assim, a extensão da obtenção de metas e objetivos; (b) clarificação e crítica de valores, por meio da definição e operacionalização de metas e objetivos, e pelo questionamento sistemático da adequação desses, em relação ao problema; e (c) contribuir para a aplicação de outros métodos de análise de política, como estruturação de problemas e recomendações (Dunn, 1981).

A análise de políticas é uma abordagem sistemática que pretende compreender e explicar os vários estágios do

processo da política (Araújo, 2000). Segundo Dunn (1981: 39) há quatro procedimentos analíticos relacionados ao tempo em que a informação da política é utilizada. A *predição* ou prognóstico e a *prescrição* ou recomendação, são procedimentos utilizados antes da ação (*ex-ante*) e, a *descrição* e a *avaliação* são aplicadas após a ação (*ex-post*). Assim, os primeiros procedimentos dizem respeito ao futuro, enquanto os demais, ao passado.

Para este autor, estes procedimentos correspondem a quatro métodos analíticos. O *monitoramento* (descrição), o qual produz informações sobre causas e conseqüências passadas da política; a *previsão* (predição), que produz informações sobre conseqüências futuras da política; *avaliação* (avaliação), que produz informação sobre o valor ou mérito de políticas após sua implantação; e a *recomendação* (prescrição), que permite produzir informações sobre a probabilidade de que, algumas ações, poderão resultar em conseqüências que sejam valoráveis. Além destes quatro métodos, segundo este autor, há outros dois que não estão relacionados diretamente, aos quatro procedimentos analíticos.

Há uma hierarquia entre os métodos, na medida em que uns só podem ser realizados se precedidos por outros. Esta hierarquia segue a seguinte ordem: 1) estruturação de problemas; 2) monitoramento; 3) previsão; 4) avaliação; 5) recomendação; e 6) inferência prática. Estes métodos analíticos permitem ao investigador transformar um tipo de informação em outro. Para conhecer os fatos (o que é), os valores (o que é justo) e as ações (o que fazer), a análise de política utiliza os vários métodos de investigação.

O CICLO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO NO BRASIL E OS LIMITES PARA SUA ANÁLISE

A partir do ciclo das políticas públicas é examinada cada uma dessas etapas em relação ao saneamento, no sentido de identificar problemas, lacunas ou insuficiências, tal que seja possível contribuir com os estudos nessa área. Não se pretende aqui esgotar os problemas existentes, mas por um pouco de luz nos tantos limites com que se defronta a política de saneamento.

Na etapa de *identificação dos problemas*, o diagnóstico é essencial para dar suporte a sua precisa delimitação, pois uma política baseada em falso ou incorreto problema já se inicia equivocada. E esse erro não é incomum. Para um diagnóstico preciso, são necessárias informações confiáveis, o que no caso dos sistemas e serviços de saneamento não se dispõe. As bases de dados nacionais como o Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), não são suficientes para um bom diagnóstico. O Censo e a Pnad, apesar da regularidade, produzem informações apenas dos domicílios, e mesmo assim, sobretudo com relação ao esgotamento sanitário estas informações são muito imprecisas. A PNSB não tem regularidade e produz informações discordantes do censo e tem sido muito criticada por especialistas. O SNIS, não é universal, nem compulsório, bem como é restrito ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, bem como há imprecisões e ausência de informações importantes.

Com relação à etapa de *formulação da política*, um problema é se a sua delimitação foi precisa - o que como vimos nem sempre ocorre - para que seja escolhida a melhor alternativa de política. Nesta etapa, há também a influência da visão da política hegemônica do governo que a formula, como também sua visão de mundo. As políticas, seja em sua formulação ou avaliação estão impregnadas dos valores de quem as conduz, portanto, este é um viés que deve ser considerado em toda análise de políticas.

Na *implementação*, as estratégias a serem adotadas são fundamentais, pois é nessa etapa que a política formulada é redefinida nas interações entre os seus executores, os demais grupos de interesse envolvidos e entre os que a formularam. No caso das políticas de água e esgotos o conhecimento que se tem a respeito das principais organizações responsáveis pelo financiamento do setor é insuficiente. Não há análise na literatura sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal e pela Fundação Nacional de Saúde no que se refere às ações de saneamento. Estas organizações são, na prática, as principais formuladoras das ações de saneamento, pois detêm o saber técnico, bem como os fluxos administrativos e financeiros. O conhecimento de sua tecno-burocracia, bem como de seus interesses é fundamental para a análise dessa etapa da política. Por outro lado, as companhias estaduais de saneamento básico (CESB), na medida em que não se submeteram a controle social, têm se mostrado impermeáveis à sociedade, contribuindo para a falta de transparência e na dificuldade de acesso aos seus dados técnico-operacionais. Há poucos estudos de análise de políticas públicas que têm como foco a análise organizacional das CESBs e dos interesses inerentes à sua técnico-burocracia, como os de Rezende (1994).

A *avaliação* de políticas e programas também tem sérias limitações, na medida em que, as instituições executoras não têm sistemas de informações adequados para o seu monitoramento e avaliação. Assim, mesmo estudos de resultados diretos são prejudicados, pois a mensuração mais básica, que seria a inferência da cobertura de água e esgotos

produzida por determinada política é difícil de ser obtida devido a precariedade dos seus sistemas de informações. Os estudos de avaliação de impacto também encontram restrições, como por exemplo, os estudos de causalidade, em que pretende-se inferir os impactos na saúde decorrentes das políticas de saneamento, pois além dos recursos teórico-metodológicos, o uso dos sistemas de informações de saneamento e de saúde os limitam. E estas limitações ocorrem devido às restrições acima apontadas, bem como os inerentes à inferência dos efeitos na saúde, característicos dos estudos epidemiológicos.

CONCLUSÕES

Neste estudo constata-se a necessidade de análise de políticas de saneamento, dado a incipiência de estudo nessa área e do desenvolvimento de metodologias adequadas a este fim. Os limites identificados são muitos, mas dois aspectos se apresentam como relevantes: o primeiro refere-se aos esforços necessários ao poder público em reorientar seus sistemas de informação, bem como a articulação com as instituições de ensino e pesquisa para o aprimoramento de estudos desse tipo; o segundo refere-se à necessária participação e controle da sociedade nas políticas de saneamento tal que o primeiro aspecto seja possível e que a gestão pública seja o mais democrática, possibilitando os diversos tipos de estudos necessários às políticas de saneamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARAÚJO Jr., J.L.A.C. Health sector reform in Brazil, 1995-1998: an health policy analysis of a developing health system. Leeds, Inglaterra, 2000. Tese de doutorado-Nuffield Institute for Health-University of Leeds, 2000.
2. ARRETCHE, M.T.S. *O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e as políticas habitacionais e de saneamento básico*. Relatório do projeto "Federalismo, os canais de acesso aos fundos públicos da área social". São Paulo: IESP/Fundap, mimeo, 1993.
3. ARRETCHE, M.T.S. Política nacional de saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. *Anais do VI Encontro Nacional da Anpur – Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro*. Brasília: Anpur, 1996.
4. ARRETCHE, M. T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.40, p.111-141, 1999.
5. BORJA, P.C. e MORAES, L.R.S. Sistemas de indicadores de saúde ambiental – saneamento em políticas públicas. *Bahia Análise & Dados*, v.10, n.4, p.229-244, 2001.
6. CONTANDRIOPOULOS, A.P.; CHAMPAGNE, F. e DENIS, J.L.P. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: HARTZ, Z.M.A. (org.), *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 29-47, 1997.
7. COSTA, N.R. Política pública, ambiente e qualidade de vida: revisitando o Planasa. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, v.25, n.2, p.31-9, 1991.
8. COSTA, N.R. Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.
9. DUNN, W. N. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 388 p., 1981.
10. HELLER, L. *Saneamento e saúde*. Brasília: Opas, 97p, 1997.
11. MELO, M.A.B.C. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. *Revista de Administração Pública*, v.23, n.1, p.84-102, 1989.
12. MELO, M.A.B.C. Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões, mimeo, 32 p, 2002. Artigo apresentado no Ciclo Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro, Seminário BNDES 50 anos.
13. MORAES, L.R.S. Efeitos do destino dos excretas humanos / esgotos sanitários sobre a doença diarreica e o estado nutricional. Salvador: Abes. Trabalho apresentado na íntegra nos Anais do XVIII Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 14 p., 1995.
14. NAJAR, A.L. Políticas públicas no Brasil: Estado do Bem-Estar social ou de segurança nacional? Uma discussão sobre a política de saneamento para as áreas urbanas entre 1970 / 1984. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação de mestrado-Ippur-UFRJ, 1991.
15. PAULA, L.F.R. Estado e políticas sociais no Brasil: uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64. Rio de Janeiro, 1990. Dissertação de mestrado-Coppe-UFRJ, 1990.
16. PINHEIRO, V.C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12 (jun/dez), pp.63 – 88, 1995.
17. REZENDE, F.C. Políticas públicas e saneamento básico: a Compesa entre o Estado e o Mercado. Recife, 1994. Dissertação de mestrado-Mestrado em Desenvolvimento Urbano-UFP, 1994.

18. SILVA, P.L.B. (coord. geral). Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Campinas: Nepp/Unicamp, mimeo, 129 p, 1999. Programa de apoio à gestão social no Brasil/sub-componente: desenho e implantação de estratégia de avaliação. Relatório final.
19. WILSON, R. An introduction of Policy analysis. Austin, EUA: Universidade do Texas, mimeo, 15 p., 2001. Ementa de disciplina (discussion notes).