



SESSÃO TEMÁTICA Nº 08 - ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO SANEAMENTO BÁSICO E A TRANSVERSALIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

**Matheus Fortunato Barbosa Gomes / PPEUR-UFRN
José Gomes Ferreira / PPEUR-UFRN**

Resumo:

O campo de estudo das políticas públicas tem sido estudado, de forma mais aprofundada e ganhado força, desde o início da década de 50. A ciência teve seu início nos EUA, depois na Europa e se espalhou ao redor do mundo. Este trabalho trata-se de um esforço analítico de adaptar e incorporar o modelo de análise *policy cycle*, criado nestes países de primeiro mundo, à realidade brasileira, bem como discutir a necessidade de criação de conceitos, teorias e modelos de análise próprios ao nosso contexto. A Constituição Federativa do Brasil de 1988 possui pouco mais de 30 anos, fato este que exemplifica o seu pouco amadurecimento político e institucional. Porém, um dos grandes trunfos da Constituição brasileira é a participação social, resultado da pressão de movimentos sociais e organizações da sociedade civil e se mostrando uma parte integrante para a efetivação do documento. Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar o ciclo da política pública do saneamento básico no Brasil, a partir da transversalidade da participação social em suas etapas. Para isso, utilizaremos como base o modelo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico proposto pela FUNASA (2012), pela sequência lógica presente em suas etapas e constituição. A Política pública de saneamento básico foi escolhida como um estudo de caso específico do Brasil e pelo fato de o controle social ser um de seus princípios fundamentais. O artigo divide-se em três partes. Na primeira, trataremos do conceito de políticas públicas e como ele se relaciona com outras disciplinas, formando um campo multidisciplinar. Na segunda, partimos para o modelo de análise ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) no formato de sete etapas, proposto por Secchi (2014). E na terceira e última parte, a análise propriamente do ciclo da política de saneamento básico no Brasil, a partir da transversalidade da participação social.

Palavras-chave: Política pública, Ciclo de políticas públicas, Participação social, Saneamento básico.

INTRODUÇÃO

O campo de estudos das políticas públicas tem sido estudado, de forma mais aprofundada e ganhando força, já no início da década de 50. Desde então, cientistas ao redor do mundo dedicam-se em desenvolver definições, métodos e modelos de análise com a finalidade de compreender seus processos de implementação e como avaliar seus impactos sobre o território e na vida das pessoas.

A temática tem tomado espaço fora do meio acadêmico, de gestores públicos, políticos e analistas e sendo abraçada por outras instituições formais (MÉNDEZ; LENDO, 2006). Uma prova disso é o tema da Campanha da Fraternidade de 2019, lançada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB): “Fraternidade e Políticas Públicas”, tendo como lema: “Serás libertado pelo direito e pela justiça”. Isso mostra um interesse social na participação da construção de políticas públicas e do desejo de compreensão sobre seus ciclos e suas etapas. Apesar da popularidade do tema representar algo extremamente positivo para a cultura política e engajamento cívico, os riscos de disseminação de desinformação de conceitos da área e sobre como a estrutura pública opera se tornam reais, cabendo à comunidade científica estar atenta e próxima à população para que se aproprie do tema da forma mais adequada possível.

No caso específico desta pesquisa, interessa-nos não só incorporar estes conceitos e como aplicá-los em discussões nos espaços dentro ou fora da academia, mas compreender como este campo do conhecimento se formou para, assim, entender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas (SOUZA, 2006).

A área de políticas públicas surge nos Estados Unidos, no início da década de 50, apesar de que, em 1936, a expressão ‘*policy analysis*’ (análise de política pública) já havia sido introduzida por Harold Laswell, considerado um dos grandes pais fundadores da ciência, sendo, inclusive creditado por inaugurar o campo de trabalho na academia (FARIA, 2013). Neste período, os estudos voltavam-se para a ação dos governos, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado (SOUZA, 2006).

Na Europa, as pesquisas surgem na década de 70, período marcado pela ascensão da social-democracia que estendeu significativamente o planejamento e as políticas setoriais (FREY, 1996). Diferente dos EUA, o campo surgiu como resultado dos estudos sobre o papel do Estado e de uma de suas instituições mais importantes: o governo, considerado como “produtor, por excelência, de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 67) .

No Brasil, os estudos e constituição de uma literatura nacional sobre políticas públicas são marcados pelo processo de redemocratização no país nos anos 1980, tendo a participação de várias disciplinas no processo. Segundo Marques e Faria (2013), inicialmente, a ideia principal

era repensar o Brasil, seu Estado, desvendar as características de suas políticas públicas e o próprio modelo de proteção social que existia na época. Segundo os autores, após esse processo inicial, as décadas seguintes foram marcadas por debates nacionais sobre reformas de políticas públicas; a composição de governos e o funcionamento do presidencialismo de coalizão no país; efeitos dos formatos institucionais sobre as ações do Estado; e os processos de participação em políticas. Este último, considerado uma pauta que tem caracterizado o atual período no Brasil, apesar de que as outras discussões também evoluíram, tomaram forma e, cada vez mais, tem constituído teorias e modelos de análise próprios.

Considera-se a realidade brasileira como algo ímpar, complexo e que merece construção de teorias e modelos de análise específicos de acordo com sua realidade. A Constituição Federativa do Brasil de 1988 possui pouco mais de 30 anos, fato este que exemplifica o seu pouco amadurecimento político e institucional. Porém, um de seus grandes trunfos é a participação social, resultado da pressão de movimentos sociais e organizações da sociedade civil e se mostra como uma parte integrante para a efetivação do documento. Tanto é que está presente no desenho, implementação e controle social de políticas públicas, seja nas diversas instâncias governamentais como em arranjos institucionais.

Pelo Brasil, bem como os outros países latinoamericanos, ter passado por processos muito diferentes dos ocorridos na Europa e EUA, assume-se o fato de que as teorias e modelos de análise pensados nestes países foram construídos a partir de uma realidade muito diferente da brasileira, possuindo limitações quanto a sua aplicabilidade em nossa realidade. Segundo Frey (2000), estes instrumentos analíticos são importantes para o campo das políticas públicas e são possíveis de serem executados, desde que sejam adaptados às particularidades da situação política e institucional do País. Para aplicação à realidade brasileira, esta pesquisa partiu da política pública de saneamento básico que apresenta, entre seus princípios fundamentais, o controle social. Neste trabalho¹, objetiva-se analisar o ciclo da política pública do saneamento básico no Brasil, a partir da transversalidade da participação social em suas etapas.

Para isso, dividimos esta pesquisa em três partes. Na primeira parte, trataremos do conceito de políticas públicas e como ele se relaciona com outras disciplinas, formando um campo multidisciplinar. Na segunda, partimos para o modelo de análise ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) no formato de sete etapas proposto por Leonardo Secchi (2014): 1) identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação e 7) Extinção. Na terceira e última parte,

¹ O presente trabalho foi submetido ao evento com financiamento do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR-UFRN) com recurso da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

apresentamos o conceito de participação, seu papel a partir do Brasil pós-constituente e como ela opera dentro do desenho e implementação de políticas públicas e, por fim, analisa-se o ciclo da política de saneamento básico no Brasil, a partir da transversalidade da participação social.

POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CONCEITO MULTIDISCIPLINAR

Para Eduardo Marques (1996), o estudo das políticas públicas se refere ao conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo, ou, em outras palavras, é o estudo do “Estado em ação”. Tude (2015) aponta que estudos voltados às ações e papel do Estado são milenares, sendo modificados ao longo das mudanças complexas ocorridas na sociedade e nas próprias formas de governo. Este campo do conhecimento possui caráter multidisciplinar pelo fato de que a solução de problemas públicos não está presa em uma única disciplina, o que demanda intervenção governamental e reposicionamento do papel dos produtores de conhecimento (FARIA, 2013).

Quando dizemos “Multidisciplinar”, nos referimos a ideia de Piaget (1972, apud FARIA 2013) que afirma ser a agregação de conhecimento de mais de uma área, sem que haja preocupação de interligar as disciplinas entre si. No entanto, Faria (2013) chama a atenção para que exista a interdisciplinaridade na ciência a partir do diálogo aprofundado entre diferentes disciplinas, havendo intercâmbio e integração, bem como o compartilhamento de teorias e metodologias.

A obra “A política pública como campo multidisciplinar” de organização de Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, de 2013, exemplifica de forma bastante aprofundada as diferentes perspectivas que as outras ciências exercem a partir de seus estudos. São várias as disciplinas citadas no livro, mas daremos destaque para quatro: A Ciência Política, Sociologia, Administração pública e Demografia.

A Ciência Política possui uma estreita relação com as políticas públicas ao desenvolver modelos para analisar o Estado, suas políticas e a existência da abordagem neoinstitucionalista (MARQUES, 2013). Na Sociologia, a construção de modelos para análise das políticas públicas baseado na investigação da esfera política e do polo societal das relações entre Estado e sociedade (CORTES, 2013).

Na administração Pública, a existência de análise a partir de conceitos como o de cooperação, rede e governança, sendo a última composta pelas interações entre Estado, mercado e sociedade (FARAH, 2013). Na Demografia, a elaboração de instrumentos para o planejamento e avaliação das políticas como projeções demográficas, a partir da coleta/análise de dados e indicadores, bem como com a produção de diagnósticos (CUNHA, 2013).

Apesar de não ser citado no livro dos autores, não poderíamos deixar de lado também o papel que a Geografia tem capacidade de exercer para este campo. Entre as diferentes contribuições destacamos: 1) A concepção de Milton Santos e Maria Laura Silveira (2008) quanto à conceituação de território, chamando-o de “território político”, entendido como um território normado que pressupõe a ação do Estado; 2) A ideia de que os sistemas normativos são produtores do território, mas o território também se impõe como uma norma por reunir a intencionalidade humana e a espontaneidade da natureza, de Ricardo Mendes Antas Jr. (2005); e 3) As situações geográficas, de Maria Laura Silveira (1999) em estudos sobre políticas públicas em diferentes configurações territoriais, como regiões metropolitanas e áreas de fronteira.

Como vimos anteriormente, há diferentes olhares sobre o campo das políticas públicas e, mesmo com tantos esforços teóricos-analíticos bastante importantes, está claro que não existe uma definição que contemple totalmente o que seja Política pública (SOUZA, 2006) e, as que existem, possuem mínima arbitrariedade (SECCHI, 2014).

Uma definição bastante conhecida, sem dúvida, é a de Harold Laswell (1948 apud SOUZA, 2006) que considera que as decisões e análises de políticas públicas, implicam responder às perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Para Frey (2000), refere-se à criação de programas que têm como objetivo atender problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas. Já Rua (2009) afirma que é o meio que o Estado encontra para resolver problemas. Para Teixeira (2002, p. 3): “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre Poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do estado”. Lima, Steffen e D’Ascenzi (2018) afirmam que as políticas públicas promovem mudanças sociais e são legitimadas pelo enfrentamento de problemas sociais. Já Marques (1996), como dito no início deste tópico, considera que consiste no estudo do “Estado em ação”, referindo-se a um conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais, em um sentido amplo.

De todo modo, é muito clara a forte relação que existe do Estado com as Políticas Públicas. Há, inclusive, discussões quanto a exclusividade do Estado como agente das políticas públicas, denominada abordagem estatista (*state-centered policy-making*), ou o compartilhamento do protagonismo com outras instituições do segundo e terceiro setor, denominada abordagem multicêntrica (SECCHI, 2014).

Reconhecemos a importância de ambas as correntes, mas é a primeira que nós iremos nos basear, destacando a visão de Celina Souza que define as Políticas Públicas como sendo: “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou

curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2007, p. 69). Tais políticas seriam concretizadas a partir de programas e ações que, em governos democráticos, devem refletir os projetos políticos dos representantes eleitos (SOUZA, 2007).

Dentro dos estudos de análise de políticas públicas (*policy analysis*), existem modelos analíticos que são de fundamental importância para a compreensão de políticas públicas no que diz respeito a suas estruturas, desenhos, processos e implementação que possibilitam a realização de estudos de caso. Os modelos são diversos, possuem riqueza e particularidades específicas que têm sido utilizados no campo das políticas públicas. No entanto, nesta pesquisa, trabalharemos com profundidade no modelo do Ciclo da Política Pública que será analisado no próximo tópico.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se a política pública fosse um ser humano, a *policy cycle* seria a representação das etapas de sua vida: do seu nascimento, crescimento, envelhecimento e morte. Tude (2015) afirma que trata-se das fases ou ciclos, pelos quais as políticas públicas passam antes de serem percebidas materialmente pela sociedade. Segundo Secchi (2014 p. 33), o Ciclo de Políticas Públicas é “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Já Celina Souza (2007, p. 74) considera que este modelo de análise “vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”.

É fato que as políticas públicas são complexas e dinâmicas. Modelos de análise como o do Ciclo de Políticas Públicas são ferramentas que auxiliam na investigação e classificação do desenho e no processo das atividades públicas em elementos analíticos que podem vir a apresentar dificuldades de serem compreendidos (DEUBEL, 2002). No entanto, apesar das qualidades heurísticas e flexibilidade de uso do modelo *policy cycle*, ele possui limitações. Representar o ciclo de vida de uma política pública, a partir de uma sequência lógica e racional, pode ser vantajoso para uma análise generalista, mas em estudos de casos, onde a participação dos atores, instituições e contexto em que estão inseridos mudam constantemente, aumentam as dificuldades de execução da ferramenta para análise de políticas públicas.

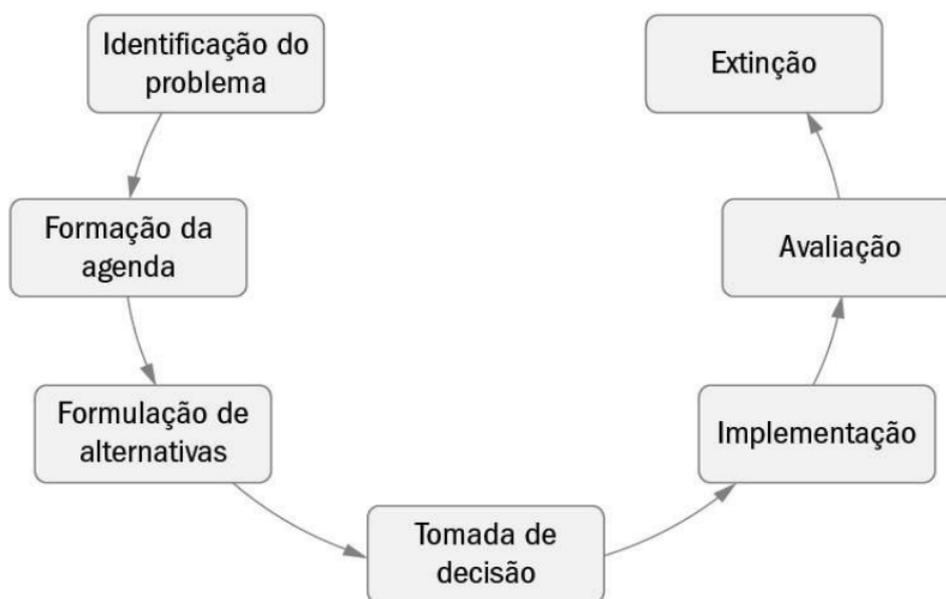
Menicucci (2006) critica a visão linear ao discutir sobre o aspecto processual do ciclo das políticas e sobre os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria implementação, onde as ações dos governos retornam a etapas que seriam consideradas “anteriores” dentro da perspectiva do modelo *policy cycle* mais conservador.

Deubel (2002), através de um esforço analítico, elenca alguns dos problemas da ferramenta, como: 1) A dificuldade de dar explicações de caráter lógico através da formulação e

comprovação de hipóteses; 2) As condições que possibilitam que uma fase avance para outra; 3) O fato de que a etapa “Avaliação” esteja situada apenas no final do processo; 4) A tendência do modelo de privilegiar a perspectiva *top-down*, favorecendo o ponto de vista do legislador; e 5) A implementação de políticas públicas é um trabalho contínuo de interpretação e reinterpretação que não se estabelece de forma totalmente racional, pois dependem dos atores, de sua quantidade, de seu nível de abstração e da estabilidade do contexto da implementação. Cortes (2013) afirma que além de uma discussão dentro, exclusivamente, das etapas do ciclo de política públicas, é necessário considerar a complexidade e o caráter multidisciplinar existente entre atores estatais e não-estatais nos processos de produção das políticas.

Apesar das vantagens e desvantagens que o modelo carrega na sua utilização, está claro que o *policy cycle* continua possuindo papel de destaque na área de análise de políticas públicas, sendo extremamente pedagógico e que ajuda pesquisadores a criar conceitos e novas técnicas teórico-metodológicas.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi, 2014.

Nos próximos tópicos, trataremos, de forma mais aprofundada, as etapas da *policy cycle* separadamente. Há diferentes interpretações quanto à quantidade de etapas que existem no Ciclo de políticas públicas, não havendo um consenso quanto às formas, quantidades e até das denominações das fases. Apesar delas se diferenciarem, mesmo que de forma gradual, nesta pesquisa, adotaremos o modelo de sete etapas (FIGURA 1) do Leonardo Secchi (2014), bastante difundido no Brasil, que são: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3)

Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação e 7) Extinção.

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Alguns autores da área de políticas públicas dão destaque especial àquilo que é visto como problema público. Celina Souza (2007) considera a identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir como um dos principais focos analíticos do Campo de conhecimento. Mendéz e Lendo (2006) apontam quanto a multideterminação e complexidades dos problemas e da necessidade de, cada vez mais, novas ferramentas para sua análise. Também há a perspectiva de Leonardo Secchi (2014 p. 2) que considera a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Apesar deste olhar vir da abordagem multicêntrica, é inegável a importância dos problemas públicos para a *policy analysis*.

Mas, afinal, o que são problemas públicos?

Já ouvimos diversas vezes na TV, rádio, jornal e internet alguém falar que um determinado problema é de natureza pública. Segundo Secchi (2014, p. 7), um problema público refere-se “[...] a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível”. Se usarmos o saneamento básico no Brasil como exemplo, pode-se dizer que a Lei 11.445/07, que estabelece diretrizes para o serviços de Saneamento básico no território brasileiro, revela-se para atender um problema público que são as condições insalubres no país causadas pela falta de saneamento básico.

E como saber se um problema é público?

Um problema é considerado público quando se torna relevante para a sociedade. Lança (2000) estabelece algumas perguntas para descobrir se um problema é público: 1. O problema é problemático para a sociedade?; 2. O problema é de assunto controverso?; 3. O problema foi tomado em mão por uma instância publicamente reconhecida como sendo capaz de resolver?

Já Deubel (2002) define um esquema analítico para a definição de um problema através de perguntas, visando questionar a realidade do problema e suas dimensões. São estes: 1. A natureza: Em que consiste o problema?; 2. As causas: Em que condições o problema surgiu e quais são suas causas?; 3. Duração: O problema é persistente ou passageiro?; 4. Dinâmica: É possível observar a evolução do problema em questão?; 5. Os afetados: Quem e de que modo, diretamente ou indiretamente, é afetado pelo problema? e 6. As consequências: Ao não intervir, o que aconteceria não só aos afetados, mas aos outros?

O esquema analítico de Deubel nos ajuda a compreender como o problema em questão funciona, identificar quem são os atores e como se comportam. Como base nisso tudo

apresentado nesse tópico, sabe-se que seja qual for o problema público, a *policy analysis* dá subsídio para a sua análise e para a tomada de decisão por parte das autoridades públicas. Mas algo certamente questionado é: Todo problema público é de fato abraçado e são distribuídos recursos para sua resolução? e Como, no meio de diversas demandas políticas, uma consegue converter-se em problema público? No próximo tópico, conheceremos a formação da agenda e tentar explicar o porquê de alguns problemas públicos despertarem o interesse no debate público e outros não.

FORMAÇÃO DA AGENDA

Como o próprio nome sugere, pode-se dizer que a Agenda é um espaço onde problemas públicos são colocados para serem discutidos entre autoridades públicas. Pode ser representado através de programas de governo, planejamentos orçamentários, estatutos partidários entre outros (SECCHI, 2014). Nesta fase, é definido se determinado problema público receberá atenção aprofundada, fazendo parte da agenda política, ou se será excluído, ou se será deixado para depois (TUDE, 2015).

Todo político e, conseqüentemente, todo Partido Político têm uma agenda que são as pautas que consideram essenciais para o debate público e que necessitam serem debatidas e resolvidas.

O estudo da *agenda setting* é sobre porque alguns problemas entram na agenda pública, enquanto outros não (SOUZA, 2007). Deubel (2002) afirma que a agenda é utilizada para identificar o conjunto de problemas que precisam ser discutidos e que necessitam da intervenção pública. No entanto, para que essa decisão seja tomada e levada para o debate público, há a necessidade de uma avaliação preliminar quanto aos custos e benefícios das várias opções, bem como a capacidade do tema se impor na arena política (FREY 1997).

Há três condições para que um problema entre na agenda pública (COOB e ELDER 1972 apud DEUBEL 2002; SECCHI, 2014) 1. Atenção de diferentes atores, como: cidadãos, políticos, imprensa e outros; 2. Seja passível de resolução, onde as ações dadas sejam possíveis e necessárias; 3. O problema precisa apresentar linguagem adequada (técnica, ideológica e política) para que seja resolvido de fato pelas autoridades públicas.

FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Se o problema público conseguiu entrar na agenda formal, a lógica racional é a de que o próximo passo seja definir como resolvê-lo, considerando que diferentes problemas sociais exigem diferentes abordagens (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018). Para Secchi (2014, p.

37), o ideal é que este processo seja feito a partir do estabelecimento de “objetivos, estratégias e o estudo de potenciais consequências de cada alternativa de solução”. A escolha de quais alternativas tomar pode ser bastante conflituosa, envolvendo os atores mais e menos influentes na política e na administração (FREY, 2000). Nesta etapa, são levantadas as opções e devem ser avaliadas seus custos e seus benefícios que levarão à criação de “métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” (SECCHI, 2014, p. 37).

TOMADA DE DECISÃO

Estabelecidos os objetivos e metas a serem alcançadas e quais alternativas serão tomadas para resolver o problema público em questão, parte-se para a tomada de qual decisão é a mais apropriada para resolução do problema público em debate (TUDE, 2015). Klaus Frey (2000) afirma que a tomada de decisão é um programa de compromisso que foi negociado nas etapas anteriores entre os atores mais relevantes para o problema público em questão. Segundo Secchi (2014 p. 40), esta etapa “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”.

No entanto, para Deubel (2002), o planejamento ajuda a uma tomada de decisão mais assertiva, mas sua realidade não irá corresponder necessariamente ao esquema racional ideal. Para o autor, é preciso levar em consideração dois fatores: O decisor precisa ter total liberdade para tomar suas decisões e, por outro lado, que as decisões sejam totalmente determinadas por fatores que o decisor não tem controle.

Secchi (2014, p. 40) estabelece três formas de compreender a escolha de alternativas para problemas públicos. Na primeira, os tomadores de decisão tem problemas e buscam soluções para resolvê-los, chamado assim de tomada de decisão *ad-hoc*. Na segunda, os problemas e soluções vêm e vão, isto é, os tomadores de decisão: “vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas”. E na terceira, “os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas” para serem resolvidos.

IMPLEMENTAÇÃO

A fase de implementação é aquela em que “regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (O'TOOLE JR., 2003, apud SECCHI, 2014, p. 44). Trata-se do momento em que há a concretização da tomada de decisão escolhida (TUDE, 2015). Esta etapa é muito importante, pois aquilo que foi projetado nas fases anteriores pode não corresponder aos resultados e impactos reais da política (FREY, 2000). A implementação pode

ser definida como a fase de uma política em que os atos e efeitos são regenerados a partir de um quadro normativo de intenções, textos e discursos (Mény Thoenig, 1992 apud Deubel 2002).

Nesta etapa, a literatura da área de políticas públicas destaca dois modelos de implementação:

1. Modelo *top-down* (de cima para baixo), caracterizado pela separação das etapas de tomada de decisão e a implementação, a partir da estrutura normativa formal. Neste modelo, há uma separação entre os tomadores de decisão dos implementadores, como se fossem grupos separados e momentos separados, tendo como pressuposto a perspectiva da implementação enquanto um processo técnico-administrativo (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018). Secchi (2014, p. 47) considera que esse modelo parte de uma visão “funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para fins estabelecidos”.

2. Modelo *bottom-up* (de baixo pra cima), caracterizado por uma maior liberdade dada aos burocratas e rede de autores em auto-organizar-se e modelar como se dará a implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, considera-se que as políticas públicas são um produto sempre em processo e que, ao longo de sua implementação, decisões são tomadas que vão conformando a política pública não necessariamente como foi previsto (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018). Para Secchi (2014, p. 47), “os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas”.

AVALIAÇÃO

Após a etapa de implementação é necessário avaliar o desenho e a execução da política. Nesta fase, são levantados os pontos positivos e negativos que constituem a política implementada. Algumas perguntas podem ser levantadas nesta etapa. Deubel (2002) apresenta três bastante relevantes: 1. Como determinar se uma política teve êxito ou não? 2. Em que medida os objetivos e metas propostos foram alcançados?; 3. Quais as consequências e seus custos?

Esta fase é essencial, pois é nela que são descobertos se os objetivos e metas elencados foram alcançados, levando ao fim do ciclo político, ou de alterações da política implementada para correção das fragilidades levantadas, ou a criação de um novo programa.

Segundo Araújo e Boulosa (2009), avaliar é atribuir valor. Deubel (2002) propõe que a avaliação seja entendida como uma prática séria de argumentação baseada em informações pertinentes, com menos subjetividade para que se identifique, de forma precisa, os efeitos das ações públicas. Apesar da variedade e amplitude existentes de concepções quanto ao conceito,

cabe a avaliação recoletar, verificar e interpretar a informação sobre a execução das políticas públicas (MAJONE, 1997 apud Deubel 2002).

Segundo Secchi (2014), para avaliar uma política pública é necessário definir critérios, indicadores e padrões, tendo entendimentos valorativos para julgar se a política funcionou bem ou mal. O autor define cinco critérios principais: Economicidade: são os recursos utilizados na política (*inputs*); Eficiência econômica: é a relação entre os recursos utilizados (*inputs*) com a produtividade gerada pela política durante sua implementação (*out-puts*); Eficiência administrativa: o nível de conformidade da implementação da política aos métodos preestabelecidos nas etapas anteriores; Eficácia: se as metas e objetivos preestabelecidos foram alcançados; e Equidade: Se os benefícios, ou punições estabelecidos foram distribuídos de forma homogênea.

EXTINÇÃO

Como dito anteriormente, a *policy cycle* representa a vida da política pública, desde seu “nascimento” até sua “morte”. Existem diversos fatores que influenciam na extinção, continuidade ou substituição de uma política pública. Para isso, Giuliani (2005 apud SECCHI 2014) estabelece as três principais causas de extinção de uma política: 1. O problema público que influenciou na criação da política pública foi resolvido; 2. O desenho e os programas executados na fase de implementação são considerados ineficazes; e 3. O problema público, mesmo que não tenha sido resolvido na fase de implementação da política pública, perdeu a importância e relevância, saindo assim da Agenda pública.

CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

O modelo *policy cycle* se mostra bastante importante para que analistas de políticas públicas consigam fazer abstrações e generalizações. No entanto, esta ferramenta heurística, como já citado, possui limitações, como: o fato de não levar em consideração a participação dos atores sociais, fragilidade das instituições, cenário e temporalidade em que a política está inserida. No caso desta pesquisa, a limitação também é geográfica, pois a realidade brasileira é ímpar, complexa e que merece teorias e modelos de análise próprios. A nossa proposta neste tópico é apresentar como este modelo, de forma adaptada, pode ser enxergado na realidade brasileira. Para isso, escolhemos a Política Pública de Saneamento Básico que, entre tantas características singulares, possui a participação social como um elemento transversal, estando presente em todas as etapas de seu ciclo.

No Brasil, a participação social tem caráter constitucional, resultado da pressão de movimentos sociais e organizações da sociedade civil e se mostrando uma parte integrante para a efetivação da Constituição de 1988. Esse fato se mostra presente no desenho, implementação e controle social de políticas públicas em diversas instâncias governamentais e arranjos institucionais. Segundo Milani (2008 p. 552), este modelo de participação social é “aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local”. Um grande exemplo internacional é o caso da experiência de sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre/RS nos anos de 1990 a 2005.

O Brasil hoje é um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2009) como nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas (AVRITZER, 2011). Apesar do fato de que a trajetória da participação social foi bastante conflituosa no país, a Constituição de 1988 possibilitou a ampliação de direitos sociais, redução de desigualdades e melhoria do bem-estar (MENICUCCI; LOTTA, 2018).

Consideramos que a participação da sociedade civil legitima a Democracia e que isso está fortemente relacionado ao bom funcionamento das políticas públicas, possibilitando debates e avanços bastante enriquecedores, considerando que a pluralidade é algo integrante dentro da democracia. Além disso, a participação social é um direito do povo de definir bens públicos, seja por meio da determinação de políticas que busquem esse bem, ou reformar e substituir no caso contrário. Consideramos que esta participação, também chamada “dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos” como a “prática de inclusão dos cidadãos e das Organizações da Sociedade Civil no processo decisório de políticas públicas” (MILANI, 2008, p. 554).

Avritzer (2009) considera que existem três formas em que cidadãos ou associações da sociedade civil participam de tomadas de decisão política. 1. Consiste num desenho participativo de baixo para cima, onde qualquer cidadão pode participar, como no caso do orçamento participativo de Porto Alegre/RS; 2. Processos de partilha de poder, onde atores estatais e atores da sociedade civil participam de forma simultânea, sendo, neste caso, não possuindo um número amplo de atores, é determinado por lei e pode causar sanções em caso da não instauração do processo participativo. E 3. Onde os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados para referendá-lo publicamente.

No caso do saneamento básico, política estudada em nossa pesquisa, o segundo modelo apresentado por Avritzer é o que mais se aproxima, pelo fato de que as etapas de planejamento ocorrem de forma simultânea entre os atores estatais e a sociedade civil, apesar de que o número

de participantes pode ser bastante superior, dependendo da vontade política do governo em implementar a participação, da organização da sociedade civil, do engajamento cívico e da cultura política da população que será atingida pela política.

A Lei 11.445/2007, marco regulatório do saneamento básico no Brasil, define Saneamento Básico como um “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de [...] abastecimento de água potável, [...] esgotamento sanitário, [...] limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e [...] drenagem e manejo das águas pluviais urbana” (BRASIL, 2007).

Como mencionado anteriormente, o controle social é um dos princípios fundamentais da política de saneamento básico no Brasil. A lei 11.445/07 considera o controle social como um “[...] conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

Com base nisso, a lei prevê que o titular dos serviços deverá formular a sua política pública de saneamento básico, estabelecendo os mecanismos e os procedimentos de controle social citados anteriormente. Sendo, inclusive, condição de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico os que tenham mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços. Além desses requisitos que a lei prevê, há também o de incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais para o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

Os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB's) são instrumentos da Política Municipal de Saneamento Básico que possibilitam, à gestão municipal, garantir efetividade no que está posto na Lei 11.445/2007, desde que exista: Administração disposta a executar as ações; Capacitação técnica por parte dos Comitês de Coordenação e Executivo na elaboração dos PMSB's e, principalmente, a sensibilização e participação da população, garantindo que a Política seja executada da forma mais democrática possível, visando possíveis recursos públicos e contratações de serviços em benefício do Saneamento Básico no município.

É importante, neste contexto, estabelecer a diferença entre a Política e o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). A Política Municipal de Saneamento Básico trata de diretrizes, determinando o modelo jurídico-institucional, de regulação e do exercício do controle social e propõe o caminho que deve ser seguido no planejamento que será estabelecido a nível municipal. O PMSB, por outro lado, se configura como o principal instrumento da

política tendo, em sua construção, as etapas principais: o diagnóstico e prognóstico da prestação de serviços de saneamento, estabelecimento de objetivos e metas, a proposição de programas, projetos e ações, a criação de indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados (FUNASA, 2012; 2018).

A lei 11.445/07 prevê a implantação dos serviços de saneamento básico nos municípios brasileiros a partir desse instrumento. O plano possui horizonte de planejamento de 20 anos, com revisão a cada 4. A participação social está prevista em todas as fases do PMSB, bem como abranger toda a área do município e possuir compatibilidade e integração às outras políticas e planos municipais que já existirem (FUNASA, 2012; 2018). A partir de esforço analítico, considera-se, nesta pesquisa, referir-se ao processo que constitui o conjunto das etapas: elaboração, aprovação, execução, avaliação e revisão do PMSB, como o ciclo da política pública de saneamento básico (FIGURA 2). A definição deste ciclo baseia-se no modelo produzido pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA, 2012) no documento: “Termo de referência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico - Procedimentos relativos ao convênio de cooperação técnica e financeira da Fundação Nacional de Saúde”.

Figura 2 - Ciclo da política pública de saneamento básico no Brasil



Fonte: Termo de referência da FUNASA, 2012.

Como já dito anteriormente, a participação social atua em todas as etapas dos PMSB's, inclusive no desenvolvimento dos produtos que são gerados ao longo da elaboração dos Planos, como: O Plano de mobilização social; Diagnóstico técnico-participativo; Relatório da Prospectiva e Planejamento Estratégico; Relatório dos Programas, Projetos e Ações; Plano de execução; Relatório final do Plano Municipal de Saneamento Básico e, claro, das audiências públicas de discussão e aprovação do Plano.

A FUNASA (2018) estabelece três momentos principais durante a etapa de elaboração do PMSB. No momento 1, dedica-se ao planejamento da forma como o PMSB será elaborado, tendo a constituição dos Comitê Executivo e o Comitê de Coordenação. O primeiro refere-se à elaboração do PMSB, enquanto o segundo é responsável por discutir, avaliar e aprovar o instrumento. Além disso, nesta etapa, há o mapeamento dos atores locais e grupos sociais influentes na comunidade para que ajudem na mobilização da população para participar do Plano.

No momento 2, são definidos os setores de mobilização social e do número de eventos setoriais que servirão com o propósito de sensibilizar e garantir a participação. Nestes encontros são definidos, junto à população, o diagnóstico, prognóstico e programas, projetos e ações voltados para os serviços públicos de saneamento básico, dentro do horizonte de planejamento

de 20 anos. Em cada etapa deste momento, a população, junto à equipe técnica do PMSB definem, de forma conjunta, cada decisão.

E no momento 3, última etapa, há a realização da audiência pública de aprovação do PMSB, estando presentes a população em geral, ou seus representantes, indicados pelas comunidades nos eventos setoriais, e pelos grupos sociais nas reuniões temáticas, apreciando assim e aprovando a proposta final do PMSB. Após aprovação, o Plano entra em fase de implementação propriamente, executando os Programas, Projetos e Ações que foram firmados. A cada 4 anos, toda estrutura desenhada no do Plano é avaliada e revisada, de acordo com a necessidade e de mudanças que venham a ocorrer no município durante o período antes da revisão. No final dos 20 anos após a elaboração do PMSB, volta-se novamente para a etapa inicial do ciclo da política pública do saneamento básico para, assim, iniciar a elaboração de um novo plano.

O modelo participativo presente na construção de diversas políticas públicas no Brasil, mostra a riqueza e necessidade de profundidade de estudos sobre políticas setoriais e como a participação é incorporada. No caso brasileiro, o modelo *policy cycle*, apesar de suas limitações, pôde ser adaptado e representado na política pública de saneamento básico. A participação social, como mostrado neste tópico, possui caráter transversal por ser parte integrante de todas as fases da elaboração dos PMSB's, bem como de sua aprovação, execução, avaliação e revisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo das políticas públicas tem criado, cada vez mais, relevância no debate público. O que começou com Harold Laswel, em 1936, com a expressão '*policy analysis*' (análise de política pública), hoje a ciência, caracterizada pela multidisciplinaridade, possui conceitos, teorias e modelos de análise próprios. Um exemplo da inserção da ciência na sociedade é o tema da Campanha da Fraternidade de 2019: "Fraternidade e Políticas Públicas".

Não existe uma explicação que consiga tratar totalmente do que significa políticas públicas, como dito por Celina Souza (2007). Existe a abordagem estatista (*state-centered policy-making*) e a abordagem multicêntrica (SECCHI, 2013) em que há o compartilhamento do protagonismo com outras instituições do segundo e terceiro setor. Deubel (2002), considera que uma política pública é identificada a partir de quatro elementos centrais: envolvimento de um governo, percepção de problemas, definição de objetivos e processo.

No modelo de análise *policy cycle*, apesar de suas limitações quanto ao fato de ter sido formado, inicialmente, pelas escolas norte americanas e europeias, por estar inserido numa lógica racional e não levar em consideração a participação dos atores sociais, a fragilidade das

instituições, o cenário e a temporalidade em que a política está inserida, ainda são ferramentas importantes de análise de políticas públicas que podem ser adaptadas e incorporadas em estudos sobre a realidade brasileira.

O Brasil, mesmo com seu pouco amadurecimento político e institucional, tem a participação social como um dos pilares de sua Constituição e, conseqüentemente, do desenho, implementação e controle social de políticas públicas, em diversas instâncias governamentais e arranjos institucionais. Como no caso da Política de Saneamento Básico que possui o controle social como um de seus princípios fundamentais e a participação social como um instrumento transversal, presente em todas as fases de planejamento e execução da Política.

Este trabalho tratou-se de um esforço analítico de mostrar que é possível adaptar e incorporar os modelos de análise criado no campo das políticas públicas para a realidade brasileira, bem como é necessário a criação de conceitos, teorias e modelos de análise próprios ao nosso contexto. Porém, se considerarmos a Constituição de 1988, o interesse social por parte de instituições e da população pela área e o aumento de pesquisas do campo de políticas públicas no país, pode-se dizer que a ciência avança e está no caminho certo para isso.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana. **Introdução à avaliação e monitoramento de projetos sociais.** In: ARAÚJO, Edgilson Tavares de; BOULLOSA, Rosana. Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais. 1. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2009. cap. 1, p. 11-2

ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e Regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito.** São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2005. 248 p.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate.** In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação: Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, cap. 1, p. 13-28.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (Brasil). CNBB LANÇA CAMPANHA DA FRATERNIDADE 2019 EM BRASÍLIA (DF). **CNBB**, [S. l.], 4 mar. 2019. Disponível em:

<https://www.cnbb.org.br/cnbb-lanca-campanha-da-fraternidade-2019-em-brasilia-df/>. Acesso em: 28 out. 2020.

CUNHA, José Marcos Pinto da. **Demografia e políticas públicas: uma combinação sugestiva e necessária**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

CORTES, Soraya Vargas. **Sociologia e políticas públicas**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

DEUBEL, André-Noel Roth. **Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, set. 2002 2002.

FARIA, Carlos Aurélio. **A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **A Contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas**. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. **Termo de Referência para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico**. Procedimentos relativos ao convênio de cooperação técnica e financeira da Fundação Nacional de Saúde – Funasa/MS. Brasília, 68p, 2012.

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde. **Termo de Referência para Elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico**. Brasília, 187p, 2018.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n.21, 211-259, junho de 2000.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos: elementos para uma análise do caso Timor. **Edições Universidade Fernando Pessoa**, Porto, n. 4, p. 113-130, 2000. Disponível em: <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/1706/1/113-130.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

LIMA, Luciana Leite; STEFFEN, Mariana Willmersdorf; D'ASCENZI, Luciano. Políticas públicas. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 35-82, 2018.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. 288 p.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, 1996. N.43. 39 p.

MÉNDEZ, Irma; LENDO, Tomislav. Wayne Parsons, Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. **Perfiles latinoamericanos**, México, v. 13, n. 27, Jun 2006. Disponível em:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532006000100012.

Acesso em: 13 maio 2021.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, v. 15, p. 72-87, 2006.

MENICUCCI, Telma; LOTTA, Gabriela. **A Trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a constituição de 1988**. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). *A Constituição de 88 trinta anos depois*. Curitiba: Editora UFPR, 2018. cap. 1, p. 73-100.

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. Brasil: **Território e Sociedade no início do século XXI**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Maria Laura. Uma situação geográfica: do método à metodologia. **Revista TERRITÓRIO**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 6, p. 21-28, 1999. Disponível em: http://www.laget.eco.br/pdf/06_3_silveira.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de políticas públicas**. Políticas Públicas. Curitiba: IESDE Brasil SA, p. 11-34, 2015.