

A influência das capacidades estatais nas ações da política pública de saneamento básico no Brasil

Francieli do Rocio de Campos

Resumo: Na literatura sobre a capacidades estatais se enfatize o seu impacto positivo nas políticas públicas, a investigação que a liga às questões de saneamento básico ainda é escassa e considera uma temática principalmente voltada as intervenções políticas. Tendo como objetivo de analisar como a política pública voltada ao saneamento básico está desenhada e implementada nos diversos contextos estatais, de acordo com o modelo e de diferentes manifestações no Brasil. Em função de demonstrar que os conceitos de saneamento básico são inseparáveis para melhorar a capacidade dos Estados em intervir nas condições dos recursos naturais. Tendo em vista que esse projeto se propõe a utilizar o método de análise de conteúdo popularizado por Bardin (1977), considera-se um estudo de caráter descritivo. Por isso acredita que a pesquisa descritiva é mais adequada para fins de estudos que buscam determinar as características de um determinado fenômeno. Sendo que a análise de conteúdo pode ser dividida em quatro fases: pré-análise, revisão da literatura, formulação dos resultados/conclusão e interpretação dos resultados. Dessa forma, a capacidade do Estado em atender aos princípios do Saneamento Básico, para amenizar os impactos tem contribuição de difusas ações realizadas em cada Estado brasileiro.

RESUMO EXPANDIDO

Com base nos princípios da universalização e da prestação eficiente de serviços, o primeiro marco legal do saneamento, implementado pela Lei 11.445/2007, determina que o município (prestador de serviços) deve formular sua política pública de saneamento básico (Brasil, 2007). A função da política de saneamento se detém a prestação de serviços, a partir de um amplo levantamento preliminar das condições locais, ao levar em consideração questões intersetoriais do tema, que contribuem para a eficiência do setor e facilitar ao acesso aos serviços pela população em situação de vulnerabilidade (Medeiros Rodrigues, 2019).

Essa política constitui o principal instrumento governamental de gestão local das águas, que estabelece as responsabilidades, os responsáveis pela fiscalização e regulação, os direitos e deveres dos usuários, os meios de controle social, entre outros (Fundação Nacional de Saúde, 2014). Segundo dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, em 2020 apenas 2.495 dos 5.570 municípios informaram ter essa política implementado do Brasil (SNIS, 2020).

Vários estudos revelam muitos obstáculos ao planejamento e gestão dos serviços de saneamento básico a nível local. Esses empecilhos se concentram à dificuldade dos pequenos municípios em implementar ações eficazes devido à fraca capacidade do Estado, o que constitui um grande atraso na universalização do setor (Oliveira & Soares, 2020). Uma condição que também se enfatiza na falta de controle

social, além da carência de recursos financeiros e de mão de obra qualificada, o que leva ao desrespeito aos princípios estabelecidos pela legislação (Lisboa *et al.*, 2013; Piterman *et al.*, 2013).

As evidências empíricas também apontam para uma possível intervenção da capacidade política no processo de planejamento em saneamento básico, que está relacionada à competência de desenvolver ações estratégicas e mobilizar recursos para fins públicos (Painter & Pierre, 2005; Simão & Silveira, 2022). Nesse sentido, destaca-se a falta de integração entre os setores e a fraca vontade política dos gestores municipais, o que revela uma possível intervenção de elementos políticos no processo de planejamento do setor (Lisboa *et al.*, 2013).

Diante disso, existem discussões e propostas que elucidam a capacidade estatal, política pública e saneamento básico no Brasil sobre três pressupostos. No primeiro intento, o cenário do saneamento básico surgiu num conjunto de atores sociais de acordo com o desempenho dos recursos naturais, no estabelecimento de agendas públicas e no desenho de políticas que acabaram no pleito das instâncias públicas.

Num segundo panorama a tendência de oscilação de acesso e disponibilidade de serviços de água e esgoto, os impactos das mudanças climáticas na estabilidade dos recursos naturais, condições de moradia, as formas de emprego/renda e a pressão sobre os principais recursos naturais.

Como terceira perspectiva é possível reconhecer tendências que levaram a consolidação do saneamento básico no Brasil, as quais apontam na direção de novo quadro institucional, ou seja, regras do jogo baseado na economia do conhecimento, descentralização das decisões e do desenho de políticas territoriais com amplo consenso social. Para Gordillo & Jeronimo (2013), esses três pontos levariam propor uma concepção de saneamento básico que contemple a capacidade dos Estados de determinar de modo autônomo suas intervenções, tendo como prioridade as políticas em torno da população vulnerável, com o direito a qualidade de vida voltada para o discurso dos direitos humanos.

No ensaio escrito por Gleeson *et al.* (2011), em que se analisou a produção científica de capacidades estatais, a conclusão do trabalho apontou que a capacidade estatal possibilita resolver de modo eficaz problemas ligados a implementação de políticas públicas, do mesmo modo, podem ser considerados uma estratégia que visa o sucesso das políticas públicas.

Com base no exposto, surge a questão: até que ponto as capacidades estaduais influenciam o desenvolvimento das políticas de saneamento básico nos Estados? Com o intuito do estudo em investigar a influência de fatores políticos na elaboração da Política Pública de Saneamento Básico do Brasil, procurando compreender quais

aspectos teriam maior nível de influência no planejamento dos serviços de saneamento básico. O objetivo do trabalho é analisar como a política pública voltada ao saneamento básico está desenhada e implementada nos diversos contextos estatais, de acordo com o modelo e de diferentes manifestações no Brasil.

Tendo em vista que esse projeto se propõe a utilizar o método de análise de conteúdo popularizado por Bardin (1977), considera-se um estudo de caráter descritivo. O período considerado para análise da Política Pública de Saneamento Básico do Brasil será entre os anos de 2007 e 2022, de forma a contemplar a produção inicial e comparar com elementos publicados de modo mais recente da área, o que permite identificar os fatos de sua atualidade, pressupondo que os debates a esse período interferem nos estudos a serem realizados, sendo feito, assim, o balanço do acúmulo de conhecimento dos temas: capacidade estatal e saneamento básico.

Para a seleção dos artigos analisados, será realizada uma busca na biblioteca eletrônica do *Scielo*. Os descritores utilizados para seleção de artigos serão: “Capacidade AND estatal AND saneamento”, outra opção foi “capacidade estatal AND política pública AND saneamento básico” e a mesma versão se aplica ao inglês.

Primeiro já foi selecionado o período a que se restringe a busca dos artigos no periódico focalizado, ou seja, entre os anos de 2007 a 2022, para verificar a quantidade de artigos publicados. Na sequência, a partir da leitura de seus resumos e da identificação de seus autores, novamente serão filtrados os artigos, sendo inseridos nas análises apenas aqueles classificados como artigos (em oposição a relatos, história da área e falas em conferências) referentes ao contexto brasileiro, com menção explícita ao contexto sobre capacidade estatal e política de saneamento básico.

Tal recorte foi devido ao foco do estudo que vem sendo desenvolvido sobre a produção científica nacional. A menção explícita do termo “capacidade estatal” no resumo será tomada como critério de inclusão do artigo na pesquisa, por considerar a leitura do resumo como critério definido a continuidade à leitura integral do texto. Nesse trabalho serão inseridos na análise - os trabalhos cujos resumos indicarem tratar da pesquisa e do processo de implementação da política de saneamento básico e suas interfaces nos Estados brasileiros.

Referências

BARDIN, L. **L'Analyse de contenu**. France: Editora: Presses Universitaires, 1977.

BRASIL. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978**. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, 2007.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. **Política e plano municipal de saneamento básico**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

GLEESON, D.; LEGGE, DAVID. O'NEILL, D.; PFEFFER, M. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 13, p. 237-263, 2011.

GORDILLO, G.; JERÓNIMO, O. M. **Seguridad y Soberanía Alimentaria**. Documento base para Discusión. Roma: FAO, 2013.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: A percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.18, p. 341–348, 2013.

MEDEIROS, V.; RODRIGUES, C. T. Políticas públicas municipais, universalização e eficiência no setor de saneamento básico: uma análise para os municípios mineiros. **Planejamento e políticas públicas**, v. 53, p. 183 – 210, 2019.

OLIVEIRA, T. B. G.; SOARES, F. M. Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local? Um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 10, p. 440-468, 2020.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: Painter, M. & Pierre, J. (Eds), **Challenges to State Policy Capacity**. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1-18.

PITERMAN, A.; HELLER, L.; REZENDE, S. C. (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: Um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, v. 22, p. 1180-1192, 2013.

SIMÃO, G. L.; SILVEIRA, S. F. R. Policy Capacity: Um Conceito Polissêmico no Âmbito da Administração Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, s/p, 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. **25o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020.