

Ciclo da Política Pública do Saneamento Básico no Brasil: uma análise a partir da transversalidade da Participação Social

Policy Cycle for Sanitation in Brazil: an analysis from the transversality of Social Participation

Matheus Fortunato Barbosa Gomes^{1*}, Artur Duarte de Lima¹, Pollyana Karenine Campos de Andrade¹, José Gomes Ferreira¹

RESUMO

As políticas públicas têm sido estudadas, de modo mais profundo, desde o início da década de 50. Inicialmente, as análises concentraram-se nos EUA, depois Europa, até, eventualmente, ganharem espaço em agendas de pesquisa ao redor do mundo. Por apresentar bases teórico-metodológicas construídas em países centrais, reconhece-se a necessidade de criação, ou, pelo menos, adaptação desses modelos à realidade brasileira. Assim, esta pesquisa objetiva analisar o ciclo da política pública do saneamento básico no Brasil, a partir da participação social, considerada, neste trabalho, de categoria transversal nas etapas de elaboração e implementação da política em discussão. Para isso, utilizamos como base o modelo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico proposto pela FUNASA (2012), por apresentar um conjunto de encadeamentos lógicos em fases sequenciais e interdependentes em sua constituição. A Política pública de saneamento básico foi escolhida como um estudo de caso específico a ser explorado no Brasil e pelo fato do controle social ser um de seus princípios fundamentais e parte integrante de sua constituição. O artigo divide-se em duas partes. Na primeira, parte-se do modelo de análise ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) no formato de cinco etapas. E na 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.

ABSTRACT

Public policies have been studied more deeply since the early 1950s. Initially, the analyzes focused on the USA, then Europe, until, eventually, they gained space in research agendas around the world. By presenting theoretical-methodological bases in built-in central countries, it is recognized the need to create, or, at least, adapt these models to the brazilian reality. Therefore, this research aims to analyze the policy cycle of sanitation in Brazil, from social participation, considered, in this work, a transversal category in its elaboration and implementation stages in sanitation. For this, we will use as a basis the model for the elaboration of Municipal Sanitation Plans proposed by FUNASA (2012), as it presents a set of logical chains in sequential and interdependent phases in their constitution. The policy on basic sanitation was chosen as a specific case study to be explored in Brazil because social participation is one of its fundamental principles and an integral part. The article is divided into two parts. In the first one, we start from the model of analysis of the public policy cycle in a five-step format. And in the last part, the analysis of the basic sanitation policy cycle in Brazil, based on the transversality of social participation

Keywords: Public policy, Public policy cycle, Social participation, Basic sanitation.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

*E-mail: matheus.fortunato.700@ufrn.edu.br

INTRODUÇÃO

A temática das políticas públicas tem ganhado espaço fora do meio acadêmico, de gestores públicos, políticos e analistas, 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 formas de 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, 2007).

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.

De acordo com 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 caracteriza o atual período no Brasil, embora outras discussões também evoluíram, tomaram forma e, cada vez mais, tem constituído teorias e modelos de análise próprios (MARQUES; FARIA; 2013).

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, se colocando 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.

No Brasil, bem como em outros países latinoamericanos, os processos ocorreram de forma muito diferente dos ocorridos na Europa e EUA, áreas que constituem o berço dos estudos de políticas públicas. Assim, 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. Nesta pesquisa², objetiva-se analisar o ciclo da política pública do saneamento básico no Brasil, a partir da transversalidade da participação social em suas etapas. Desse modo, dividimos esta pesquisa em duas partes. Na primeira parte, analisamos, detalhadamente, o modelo de análise ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Na segunda e última parte, apresentamos o conceito de participação, seu papel a partir do Brasil pós-constituente, 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.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS BASES CONCEITUAIS

Se a política pública fosse um ser humano, o *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.

² O presente trabalho foi elaborado a partir de outro apresentado no IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, ANEPCP, realizado em formato virtual, de 01 a 03 de setembro de 2021.

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”.

Modelos de análise, como o apresentado, 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 do ponto de vista de 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 o aspecto processual do ciclo das políticas, e os efeitos retroalimentadores da implementação sobre a própria implementação. Isto é, na prática, as ações dos governos retornam as etapas que seriam consideradas “anteriores”, como no caso de avaliações *ex-ante* após a etapa de elaboração de alternativas, o que seria considerado incoerente dentro da perspectiva do modelo *policy cycle* mais conservador.

Deubel (2002) 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* dependendo do tipo de adoção do modelo, 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.

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 ajudando pesquisadores a criarem

novos conceitos e novas abordagens teórico-metodológicas. Existem diferentes variações quanto à quantidade de etapas na representação do Ciclo de Políticas Públicas, porém, a mais utilizada, é o modelo com cinco etapas: 1) Formação da agenda; 2) Formulação de alternativas; 3) Tomada de decisão; 4) Implementação e 5) Avaliação (FIGURA 1).

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Imagem produzida pelos autores do artigo.

Ao observar o objeto foco da pesquisa deste artigo, abordaremos, de forma mais aprofundada, as etapas do *policy cycle*. A primeira etapa, presente no ciclo, refere-se à **formação da agenda**, esse momento do ciclo remete a como determinados problemas são encaixados na agenda política, enquanto outros são descartados.

O estudo da *agenda setting* está relacionado ao porquê alguns problemas entram na agenda pública, enquanto outros não (SOUZA, 2007). Segundo Souza (2007) esse aspecto da política pública apresenta diferentes causas, a partir da construção de uma conscientização coletiva, ou por ações de diferentes grupos de interesses, que se fazem presentes dentro do núcleo político, fazendo jus aos seus ideais, com a junção de grupos de pressão que são responsáveis por trazer determinados problemas em voga.

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

processo entrar como um foco para a agenda política, tanto por meio de força popular e seus grupos de pressão, ou mesmo pelo momento de barganha realizado pelos nomeados *Policy Makers*, a segunda etapa do processo pragmático vivenciado pela política pública é a **formulação das alternativas**. Essa etapa leva em consideração as consequências desse problema, e suas diferentes variáveis que são mensuradas pelos realizadores da política de modo que seja possível encaixar a solução mais viável.

Secchi (2014) coloca que essa etapa do ciclo da política é o momento em que o corpo técnico toma o seu papel, observando em cada uma das alternativas que se fazem presentes sobre o problema, os recursos que serão necessários para a realização das propostas apresentadas, esses podem variar entre recursos materiais e humanos, junto ao tempo de execução de cada uma das possibilidades. Essa etapa pode ser entendida em seu cerne como uma disputa de poder entre ideias de diferentes linhas para a solução do mesmo problema.

A **tomada de decisão** se mostra como a etapa que sucede a formulação de alternativas. Souza (2007), coloca esse momento como o espaço temporal em que as alternativas dos respectivos formuladores são equacionadas, e montados os aspectos estruturais das iniciativas que serão tomadas para a implementação da política pública. Essa tomada de decisão pode ser realizada de diferentes maneiras.

As tomadas de decisões são apresentadas de duas maneiras na literatura, por meio da escolha racional, e em seguida a teoria dos múltiplos fluxos, sendo maneiras diferentes de relacionar problema e solução. A escolha racional faz a opção de avaliação de recursos e meios que tornem mais viável a decisão que deve ser tomada.

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. Contudo, segundo o modelo de múltiplos fluxos formulado por Kingdon (1984), deve-se relacionar o problema com diferentes aspectos, que acarretam em uma “janela de oportunidades”. Esses aspectos são descritos como fluxo dos problemas, fluxo das soluções e fluxo das condições políticas favoráveis. Tendo em vista esse modelo, e outros que são apresentados na literatura, averigua-se que a tomada de decisão ainda apresenta em seu cerne a disputa de poderes e valores, que irão determinar a iniciativa que irá ser tomada.

A etapa do ciclo relacionada com a **implementação**, se trata do espaço temporal em que a política pública vai apresentar o seu lado mais concreto, cujos resultados são

produzidos, e que todos os processos que foram pensados nas etapas anteriores são convertidos em ação.

Para Secchi (2014), analisar a etapa da implementação se traduz não apenas como a ação concreta que está sendo colocada em prática, mas como os atores agem dentro desse processo. Diante disso, são utilizados dois parâmetros para refletir a etapa da implementação, o modelo *top down* e *bottom up*.

No modelo *top down*, a implementação é encarada de modo mais tecnicista, em que as ideias e articulação da política pública passam exclusivamente pela esfera política, e a implementação se torna um esforço administrativo, sendo o êxito dessa etapa de responsabilidade dos agentes e sua perícia na realização das atividades. O modelo *bottom up* apresenta um maior caráter de liberdade, envolvendo um número maior de atores na realização das ações, a política pública se torna modificável por aqueles que a implementam no seu dia a dia, apresentando maior autonomia para resolver os problemas e adversidades que podem ocorrer no momento da implementação, ou seja, um processo que é realizado de maneira conjunta (SECCHI, 2014 p. 48).

A última parte referente ao ciclo das políticas públicas é a **avaliação**. Essa etapa se refere a averiguar, o sucesso ou fracasso da política pública, junto com os objetivos que conseguiram ser cumpridos ou não. Esse momento de avaliação pode ser realizado após a implementação da política pública, denominado enquanto uma avaliação *ex post*, ou podendo ocorrer antes da implementação, com o objetivo de averiguar erros futuros, considerado como avaliação *ex ante* (COSTA e CASTANHAR 2003). 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?

A avaliação também pode ser realizada durante o processo de implementação, no intuito de realizar correções durante o processo, com a finalidade de realizar ajustes imediatos para correção de adversidades pontuais, essa etapa é nomeada de avaliação *in itinere*, sendo aplicada a partir de diferentes métodos, entendida como uma questão de monitorar a execução dos objetivos.

Diante do que foi apresentado sobre as etapas do ciclo das políticas públicas, é possível averiguar que existem semelhanças com a aplicação da política de saneamento,

observando a divisão das fases alinhadas ao papel dos atores ou *policy makers*, com seus papéis estabelecidos durante as etapas, tendo destaque nas fases de implementação e avaliação, junto com a visão burocrática e participativa, que a política pública tende a tomar. A forma como esta ligação se estabelece será visualizada no próximo tópico.

CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

O modelo *policy cycle* se mostra bastante importante, ao reconhecer a necessidade de criação de ferramentas para que analistas de políticas públicas consigam realizar abstrações e generalizações. No entanto, esta ferramenta heurística, como já citado, possui limitações entre elas: o fato de não levar em consideração a participação dos atores sociais, a fragilidade das instituições não consolidadas, o cenário e a temporalidade em que a política está inserida. No caso desta pesquisa, a limitação também é geográfica, pois a realidade brasileira é ímpar e complexa, distanciando-se do contexto em que o *policy cycle* foi criado 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. Trata-se de enxergar, na prática, a aplicação do modelo em contexto real de uma política pública.

É essencial dizer que, no Brasil, a participação social tem caráter constitucional, resultado da pressão de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, se mostrando enquanto 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”, e que possibilitou a ampliação de direitos sociais, redução de desigualdades e melhoria do bem-estar (MENICUCCI; LOTTA, 2018). Um grande exemplo internacional é o caso da experiência de sucesso do orçamento participativo em Porto Alegre/RS nos anos de 1990 a 2005. Entre outros grandes avanços de nível institucional, destacam-se: a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS); o estabelecimento da função social da propriedade e da cidade; a elaboração do

Estatuto da Criança e do Adolescente; e a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (ROCHA, 2008).

Para fins didáticos, considera-se o conceito de participação, a partir da definição de Bordenave (1995, p. 23), em que dentro de um contexto prático e democrático relacionado às políticas públicas, "[...] os cidadãos sentem que, por 'fazerem parte' da nação, 'têm parte' real na sua condução e por isso 'tomam parte' - cada qual em seu ambiente - na construção de uma nova sociedade da qual se 'sentem parte'". Outro modo de visualizar, mas que não exclui a primeira definição, é de tratar-se da participação "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).

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. Avritzer (2008) 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, no qual, qualquer cidadão pode participar, como no caso do orçamento participativo de Porto Alegre/RS; 2. Processos de partilha de poder, cujos atores estatais e da sociedade civil participam de forma simultânea, neste caso, não possuindo um número amplo de atores, sendo determinado por lei e podendo causar sanções em caso da não instauração do processo participativo; 3. Os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados para referendá-lo publicamente.

No caso do saneamento básico no Brasil, política estudada em nossa pesquisa, o segundo modelo apresentado por Avritzer é o que mais se aproxima, devido às etapas de planejamento ocorrerem de forma simultânea entre os atores estatais e a sociedade civil. Mesmo que o número de participantes possa ser bastante superior, na prática, depende da vontade política do governo em implementar a participação, e a organização da sociedade civil, assim como do engajamento cívico, e a cultura política da população que será atingida pela política.

Este tipo de modelo conversa diretamente com a perspectiva do saneamento básico, sob ótica de promoção de saúde (SOUZA, 2007a), o qual além de objetivar implantar a estrutura física necessária e erradicar doenças, sob articulação intersetorial, preocupa-se em: Executar ações de educação sanitária, tanto quanto a hábitos sanitários

como funcionamento dos sistemas; Implementar políticas públicas que visem os direitos e deveres dos usuários e das companhias de serviços; e estabelecer estrutura que seja capaz de gerir, cada eixo do saneamento básico, de modo integrado. Souza (2007a) afirma que a prioridade desta perspectiva não é a implantação de infraestruturas em si, mas sim a durabilidade e acessibilidade à população.

O saneamento básico, para esse grupo, busca o empoderamento individual e coletivo, de modo que a comunidade, com o saber conquistado, seja capaz de atuar em favor de sua saúde, na manutenção dos recursos naturais, e dos próprios equipamentos de saneamento básico (SOUZA, 2007a).

O Marco legal do saneamento básico no Brasil contempla a participação social enquanto um de seus princípios fundamentais. 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”. O controle social é, 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.

O principal instrumento de planejamento da Política de Saneamento Básico, a nível municipal, são os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs), os quais possibilitam à gestão municipal, a garantia efetiva do que está estabelecido na Lei 11.445/2007. Segundo a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA, 2012), isto só será possível se: A administração pública estiver disposta para planejar e implementar as ações esperadas; A capacidade técnica por parte dos Comitês Executivo e de Coordenação na elaboração e avaliação dos PMSBs, respectivamente; E, especialmente, a confirmação de sensibilização e participação da população em sua elaboração.

Para que fique claro, se faz necessário que seja esclarecida a diferença entre a Política e os PMSBs. A FUNASA (2012; 2018) define a Política Municipal de Saneamento Básico como o direcionamento de diretrizes, do modelo jurídico-institucional, de regulação e do exercício do controle social, além disso, propõe o caminho que deve ser seguido no planejamento que será estabelecido a nível municipal. Já o

PMSB, além de ser o principal instrumento de planejamento do política é construído sob as etapas: 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, justamente, através desse instrumento. O PMSB possui horizonte de planejamento de 20 anos, com revisão a cada quatro. A participação social está prevista em todas as fases do PMSB, deve abranger toda a área do município, possuir compatibilidade e integração às outras políticas e planos municipais que já existirem no ente em questão (FUNASA, 2012; 2018).

Figura 2 – Ciclo da política pública de saneamento básico no Brasil.



Fonte: FUNASA (2012).

É a partir de esforço analítico que considera-se, nesta pesquisa, o 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 identificação 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”. Considera-o como o “ciclo da política pública de saneamento básico no Brasil” ao observar que parte de um conjunto possui uma sequência lógica de etapas à elaboração dos PMSBs.

Como já dito anteriormente, a participação social atua em todas as etapas dos PMSBs, 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 na última etapa, há a realização da audiência pública de aprovação do PMSB, estando presente 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 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 à 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*, mesmo com 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 PMSBs, 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, 2014), em que há o compartilhamento do protagonismo com outras instituições do segundo e terceiro setor.

No modelo de análise *policy cycle*, embora existam 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. No caso da Política de Saneamento Básico, o controle social apresenta-se enquanto 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 em mostrar que é possível adaptar e incorporar os modelos de análise criados 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, com 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, mesmo com os conflitos e controvérsias que o setor de saneamento básico tem passado no atual governo.

Para próximas pesquisas, revela-se a carência de estudos quanto à aplicação do modelo apresentado fora da área de saneamento básico, mas a partir de uma perspectiva generalista. Além disso, reconhece-se a forma como o setor tem sido afetado pelo direcionamento das políticas públicas do governo Bolsonaro, ao observar a recente mudança do Marco legal do saneamento básico no Brasil.

REFERÊNCIAS

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.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1995.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (Brasil). CNBB lança Campanha da Fraternidade 2019 em Brasília (DF). **CNBB**, 4 mar. 2019.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, set.-out. 2003

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

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.

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 Fiocruz, 2013. 288 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.

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.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (Coords.). 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, ANFIP, 2008, pp. 131-148.

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

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.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre. Relação Saneamento-Saúde-Ambiente: os discursos preventivista e da promoção da saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 125-137, Dez. 2007a.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

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

Recebido em: 10/04/2022

Aprovado em: 12/05/2022

Publicado em: 18/05/2022