

LIMITAÇÕES DO AMBIENTE INSTITUCIONAL-NORMATIVO DE ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS DO SANEAMENTO BÁSICO: Revisitando os aspectos apontados pela bibliografia

LIMITATIONS OF INSTITUTIONAL-NORMATIVE ENVIRONMENT OF ACCESS TO THE PUBLIC FUNDS OF BASIC SANITATION: Revisiting aspects pointed out by bibliography

Hugo Vitor Dourado de Almeida

MSc em Meio Ambiente, Águas e Saneamento/UFBA. Superintendência Estadual da Bahia da Fundação Nacional de Saúde. (hvitordourado@hotmail.com)

Luiz Roberto Santos Moraes

PhD em Saúde Ambiental/University of London-UK. Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. (moraes@ufba.br)

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Doutora em Ciências Sociais/UNICAMP. Departamento de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. (betesantos@ufba.br)

Patrícia Campos Borja

Doutora em Arquitetura e Urbanismo/UFBA. Departamento de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. (borja@ufba.br)

Resumo

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação de diversas entidades das diferentes esferas de governo (prefeituras, órgãos estaduais, prestadores, dentre outros). Dada a extensa variedade de entes envolvidos, considera-se que o ambiente institucional da área oferece diversos obstáculos para acesso aos recursos públicos disponíveis e para a concretização dos projetos, dificultando a universalização do acesso aos serviços. Este artigo visa a discutir aspectos apontados por bibliografia específica como limitadores da atuação interorganizacional e intergovernamental nas políticas públicas, e que podem dificultar o acesso aos recursos públicos da área. A metodologia utilizada consistiu em levantamento e análise crítica da bibliografia consultada, realizados a partir de artigos científicos, livros, dissertações, teses e documentos governamentais. Entre os aspectos verificados que podem representar limitações para acesso aos recursos incluem-se incompatibilidade entre normativos, cooperação interinstitucional, além da institucionalização dos procedimentos.

Palavras-chave: saneamento básico, ambiente institucional, limitações.

Abstract

The area of basic sanitation in Brazil is characterized by the performance of various entities of the different spheres of government (municipalities, state agencies, service providers, among others). Given the wide variety of entities involved, it is considered that the institutional environment of the area offers many obstacles to the access to public resources available and to the execution of their projects, making the universal access to services more difficult. This article aims to discuss issues raised by the specific bibliography as restrictive of the interorganizational and intergovernmental activities in public policy, and which may difficult access to public resources of the area. The methodology consisted of critical survey and analysis of the literature, conducted from scientific articles, books, dissertations, theses and government documents. Among the issues identified that may cause limitations to access to resources are included incompatibility between normative, institutional cooperation and institutionalization of procedures.

Keywords: basic sanitation, institutional environment, limitations.

INTRODUÇÃO

Apesar dos investimentos realizados na última década na área do saneamento básico, o Brasil ainda convive com altos *deficit* nessa ação de promoção da saúde, de proteção ambiental, de infraestrutura urbana e de cidadania. Segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), o *deficit* em abastecimento de água atinge quase 76 milhões de pessoas, cerca de 40,7% da população brasileira. No que se refere aos serviços públicos de esgotamento sanitário, o *deficit* é ainda maior, correspondendo a 60,3% da população, pouco mais de 114 milhões de pessoas; já nos serviços públicos de coleta e destinação final adequada de resíduos sólidos, é de 41,4% da população brasileira, alcançando quase 79 milhões de pessoas (BRASIL, 2013).

Entre 2003 e 2014, os investimentos na área de saneamento básico foram ampliados e obtiveram certa regularidade. Contudo, ainda há um significativo contingente populacional sem acesso a serviços públicos de saneamento básico, especialmente em relação à coleta e tratamento de esgotos sanitários e à destinação adequada de resíduos sólidos (BRASIL, 2013).

Para Sousa e Costa (2008), os principais aspectos que explicam o baixo desempenho da área de saneamento básico no País, nas décadas de 1990 e 2000, relacionavam-se, por exemplo, ao ajuste estrutural da década de noventa e à falta do marco regulatório para a área. Os autores também citam aspectos institucionais, de caráter técnico-gerencial, relativos às instituições envolvidas na prestação dos serviços. Em estudo voltado às limitações políticas e institucionais para universalização do acesso aos serviços em localidades rurais do estado da Bahia, Sampaio (2013) destaca também a influência de características patrimonialistas e clientelistas que prevalecem no Estado brasileiro. Vê-se que entre as possíveis explicações existentes para o atraso no acesso aos serviços públicos de saneamento básico, há as

relacionadas à estrutura da sociedade, ao contexto econômico e político-ideológico e, também, àquelas mais gerenciais e institucionais, embora estas sejam fortemente influenciadas pelo referido contexto. Contudo, não se identificou nos trabalhos pesquisados um esforço em aliar na análise as relações entre as categorias institucionais e as questões do contexto político-ideológico, algo que se pretende explorar em uma segunda parte deste trabalho a ser posteriormente publicada.

Assim, considera-se que as questões institucionais que contribuem para o *deficit* nos serviços públicos de saneamento básico no Brasil são explicadas pela natureza do Estado brasileiro e suas políticas públicas correspondentes e, em última instância, pelo regime de acumulação e de regulação social do capitalismo dependente (HIRSCH, 1998; FIORI, 1998). Desse modo, as ações do Estado estão fortemente vinculadas e condicionadas a essas dimensões que estruturam a sociedade, vindo a influenciar as diversas instituições, quer sejam os órgãos financiadores, o poder central, como também os titulares, os prestadores de serviços e as demais instituições envolvidas na concepção e implementação das políticas públicas da área.

Uma das estratégias, para compreender como esses aspectos influenciam os avanços e recuos da política de saneamento básico no Brasil, envolve a realização de estudos que busquem elucidar o gasto público e os mecanismos institucionais e normativos que põem em movimento a ação estatal na área. Nesse contexto, no presente trabalho, composto por duas partes, realiza-se um estudo do ambiente institucional-normativo da área de saneamento básico, tendo como foco o acesso aos recursos públicos destinados à área.

Dado o montante de recursos envolvidos para implementação das ações de saneamento básico, é usual que os municípios, titulares dos serviços e demais entes envolvidos busquem investimentos em outras esferas de governo. Para pleitear recursos para ações na área de

saneamento básico no governo federal, municípios e governos estaduais submetem seus projetos à análise e aprovação das entidades repassadoras de recursos. Após aprovação dos projetos e liberação das verbas, as obras são submetidas a acompanhamento técnico e administrativo com vistas à regular aplicação dos investimentos. Contudo, acredita-se que por envolver diferentes entidades, de diferentes esferas de governo, o intrincado ambiente institucional brasileiro oferece diversos obstáculos para o efetivo acesso aos recursos e para a concretização de projetos da área, o que representa um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

No contexto atual de pressão social para o melhor uso dos recursos públicos, aliado às crescentes necessidades da população por serviços de qualidade e com preços módicos (QUEIROZ, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2009), e considerando-se as demandas por investimentos, especialmente na área de saneamento básico, entende-se que há espaço para melhorias institucionais na área, com vistas a qualificar o gasto público. Assim, acredita-se que, mediante uma análise mais minuciosa do ambiente institucional da área de saneamento básico no Brasil, podem-se identificar oportunidades de melhoria em normativos, práticas e procedimentos envolvendo, entre outros, governos municipais e estaduais interessados em implementar projetos na área de saneamento básico. Com isso, se estaria contribuindo para a melhoria do processo de transferências governamentais e, conseqüentemente, para a adoção de ações que possam ir em direção da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, mesmo considerando que a natureza do Estado Brasileiro e de suas políticas públicas correspondentes, subordinadas que estão a uma lógica maior de reprodução social, não demonstre ter a universalização como um objetivo fundamental.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo identificar e analisar as

principais limitações do ambiente institucional-normativo para o acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, componente do esgotamento sanitário, a partir do estudo do processo de transferências obrigatórias de recursos não onerosos operados pela Funasa, na Bahia. Estruturam este trabalho os conceitos de Estado, políticas públicas e instituições, e as principais referências teóricas utilizadas são aquelas que afirmam o caráter de classe do Estado, compreendendo livros científicos e periódicos publicados nas áreas de administração pública, Estado, políticas públicas e saneamento básico.

Nesta primeira parte, apresenta-se uma discussão sobre os aspectos indicados pela bibliografia, como limitadores da atuação intergovernamental e interorganizacional das políticas públicas, com enfoque na política pública de saneamento básico, os quais podem dificultar o acesso aos recursos públicos da área. Ao final, são apresentadas algumas categorias de análise relativas ao tema.

No item seguinte, são apresentados os conceitos de Estado, de políticas públicas e de instituições adotados neste trabalho e, em seguida, a metodologia empregada no seu desenvolvimento. No item relativo aos resultados, apresentam-se alguns aspectos referentes a limitações institucionais na gestão intergovernamental e na gestão interorganizacional das políticas públicas, fazendo-se uma interface com a política pública de saneamento básico. Ao final do item resultados, são apresentadas as limitações características da atuação interorganizacional e intergovernamental nas políticas públicas. Encerra-se com as conclusões do trabalho e as referências utilizadas em seu desenvolvimento.

CONCEPÇÕES DE ESTADO

Entende-se que a concepção de Estado está diretamente relacionada com o modo como são concebidas e desenvolvidas as políticas públicas. Assim, com vistas a permitir o entendimento dos objetivos subjacentes às políticas

implementadas em um país, que refletem, por sua vez, no modo como as instituições são organizadas em torno desses objetivos, faz-se necessária uma abordagem inicial acerca das diferentes concepções de Estado e sobre as relações entre Estado e políticas públicas.

Fleury (1994) considera que a intervenção mediante políticas públicas é uma função própria do Estado moderno. Os objetivos subjacentes a essas políticas variam de acordo com a concepção teórica de Estado. Nesse sentido, a autora apresenta diferentes concepções de Estado, com suas respectivas percepções sobre as políticas sociais.

Em linhas gerais, o discussão sobre a teoria do Estado gira em torno do embate entre concepções de natureza contratualistas, que qualificam o Estado como fruto de acordos e pactos sociais, com o objetivo de assegurar o interesse coletivo, e abordagens que afirmam seu caráter de classe. Toma-se aqui como referencial teórico essa última vertente, discutindo as distintas formas de conceituá-lo no âmbito da teoria de inspiração marxista. Na concepção leninista de Estado, o mesmo é visto como um instrumento das classes dominantes para manter sua dominação. Assim, as políticas sociais seriam meramente parte de uma estratégia para manter a exploração de uma classe sobre a outra. Uma diferente concepção, baseada nos estudos de Gramsci, traz a noção de Estado Ampliado, segundo a qual o Estado seria uma superestrutura formada pela sociedade política, composta pelo aparato coercitivo e burocracia estatal, e pela sociedade civil, compreendendo, por sua vez, o “conjunto de organizações públicas e privadas responsáveis pela elaboração e/ou difusão de ideologias” (FLEURY, 1994, p. 24). Diferentemente da abordagem leninista, Gramsci considera em sua concepção de Estado a coexistência de coerção e consenso. Nesse sentido, as políticas sociais contribuiriam para manter a coesão social, sustentando a dominação do Estado, bem como para estabelecer o

consenso entre os governados (FLEURY, 1994).

Em outra acepção, baseada principalmente nas ideias de Hirsch, Fleury (1994) apresenta o Estado como uma derivação a partir “dos princípios mais abstratos da economia política” (FLEURY, 1994, p. 16). De acordo com essa visão, o Estado seria o garantidor das condições de reprodução da sociedade capitalista, cumprindo o papel de fiador da relação entre o trabalhador e o capitalista. Representaria, portanto, o terceiro sujeito social que faz a mediação da relação conflituosa e de desigualdade entre estas partes, sendo as políticas sociais uma forma de proteção do trabalhador frente à burguesia. Contudo, esta intervenção do Estado não é neutra, já que ocorre “para repor no processo produtivo a classe trabalhadora enquanto classe dominada” (FLEURY, 1994, p. 19). Na concepção de Estado como relação, cuja principal contribuição vem dos estudos de Nico Poulantzas, o Estado não seria prévio nem posterior às lutas de classe, mas sim um resultado das relações entre as classes e frações de classes, em que seu conjunto de órgãos não agiria aleatoriamente, mas atuaria por meio de suas políticas sociais para organizar as classes dominantes e desorganizar aquelas dominadas (FLEURY, 2004).

Fleury (1994) apresenta ainda a noção de Estado como seletividade estrutural, baseando-se nos estudos de Claus Offe. Essa compreensão defende que o Estado dependeria para sua existência da manutenção da “privatização da produção” – que não poderia ser organizada sob critérios políticos – e da cobrança de impostos. Sendo assim, para garantir sua subsistência, o Estado deve, ao mesmo tempo, garantir as condições de acumulação e legitimar-se perante os dominados. Destarte, a seletividade estrutural do Estado seria mantida por meio da unificação dos interesses capitalistas individuais em torno de “um interesse capitalista global” e por meio da seleção de suas ações para “proteger o capital contra interesses e conflitos anticapitalistas”, seja

ativamente, seja reprimindo (FLEURY, 1994, p. 21-22). Finalmente, a autora apresenta a noção do Estado consensual, baseando-se nos trabalhos de Habermas e Przeworski, a qual está pautada na "crítica ao fato de Marx ter atribuído a primazia fundamental à produção material, reduzindo a ela as demais dimensões da vida societária" (FLEURY, 1994, p. 36). Na concepção do Estado consensual, assume-se que "as determinações morais, mais que as forças econômicas, acarretaram as transformações fundamentais, inclusive na sociedade capitalista" (FLEURY, 1994, p. 36). Assim, o Estado e suas políticas seriam fruto "de um compromisso, uma coalizão de classes que inclui tanto capitalistas como trabalhadores organizados" (FLEURY, 1994, p. 40).

Considera-se que as diferentes concepções de Estado apresentadas por Fleury (1994) podem ser agrupadas em duas principais, que se distinguem de modo central. Em uma delas, o Estado é visto como a personificação do bem comum, sendo que suas políticas são definidas de forma mais ou menos consensual, visando ao alcance do bem comum. Na segunda, o Estado é visto como a personificação da luta de classes, sendo que suas políticas contribuem para manutenção das condições de reprodução da sociedade e, assim, para manutenção dos interesses dominantes e manutenção da legitimidade do Estado perante os dominados.

Carnoy (2013) confronta em seu trabalho estas duas concepções gerais de Estado: a "visão tradicional e clássica", segundo a qual o Estado é visto como o "bem comum", e na segunda, chamada pelo autor de "posturas marxistas sobre o Estado", este é reflexo da luta de classes. Para Carnoy (2013, p. 64), "a análise de classe do Estado contesta a unidade de propósitos entre os cidadãos de uma sociedade capitalista e a correspondência entre o interesse da maioria e os benefícios públicos da ação do Estado". Diferente das concepções de Estado como "bem comum", na análise de classe do Estado, este não molda a sociedade, mas ele é sim

moldado pela sociedade. Esta, por sua vez, é moldada "pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo" (CARNOY, 2013, p. 69).

Analisando-se algumas das duas principais concepções de Estado apresentadas, entende-se mais razoável concebê-lo como um espaço de conflitos. Observando-se o modo como a realidade se desenvolve, e os interesses subjacentes a posições e políticas adotadas pelo Poder Público, não se considera razoável concebê-lo como harmonioso e, puramente, como sinônimo do bem comum. Dessa forma, adota-se no âmbito deste trabalho a concepção de um Estado moldado pelas relações sociais e determinado pelo modo dominante de reprodução da sociedade, ou seja, o Estado como reflexo da luta de classes.

Seguindo essa concepção de Estado, Hirsch (2010, p. 101) se baseia na teoria da regulação para explicar "as condições de persistência e desenvolvimento" da sociedade capitalista que, segundo o autor, é marcada por contradições e conflitos de interesse e de classe. Assim, a relativa estabilidade e a manutenção do desenvolvimento da sociedade capitalista seriam garantidas por um "complexo amplamente ramificado de instituições e normas sociopolíticas", que incluiriam processos econômicos e político-administrativos (HIRSCH, 2010, p. 101). Se o Estado é fruto das relações que se desenvolvem na sociedade, como acrescenta Hirsch (2010), ele é fundamental para garantir os processos de acumulação e, ao mesmo tempo, é dependente deste processo. Para o autor, a estabilidade do processo de acumulação do capital depende da existência de uma rede de instituições e normas sociais que coordenem o comportamento das pessoas em direção às condições de acumulação.

POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES

De maneira similar à abordagem feita por Mulas (2013), considera-se no âmbito deste trabalho que as ações de

saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero **políticas públicas**. Tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações na área de saneamento básico dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos. Assim, para um maior entendimento da área em seu aspecto político, sujeita, portanto, a restrições decorrentes do poder das diferentes partes interessadas, faz-se necessário um detalhamento do conceito de políticas públicas.

Há diferentes definições de políticas públicas. Para Höfling (2001, p. 31), as políticas públicas são "o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade". Nota-se nessa definição a preponderância do Estado e o fato de as políticas se direcionarem a setores particulares que compõem a sociedade. Souza (2006), por sua vez, apresenta a política pública como o Estado em ação:

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, 2006, p. 26).

Para Souza (2011), a política pública corresponderia a uma ação intencional, com objetivos definidos a serem alcançados. Por outro lado, considerando-se a concepção de Estado como seletividade estrutural, contida em Offe (1984) e Fleury (1994), ganham importância, na definição de uma política, as ações que o Estado decide não realizar.

Abordagem diferente pode ser notada na definição trazida por Secchi (2010), segundo o qual a política pública seria uma diretriz de nível estratégico, intermediário e/ou operacional elaborada para enfrentar um problema público, que possui como elementos fundamentais a intencionalidade e a resposta a um problema público. Além disso, envolveria ações de organismos estatais e privados, como organizações

privadas, Organizações Não Governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Vê-se que as variadas definições de política pública se diferenciam, conforme o autor e a abordagem, quanto ao papel do Estado e de outros organismos; quanto à existência ou não de objetivos sociais relevantes; ou quanto à ocorrência de uma ação específica ou de uma "não ação".

Dessa forma, uma definição de política pública que se aplica à análise pretendida neste trabalho poderia ser a de um conjunto de ações estruturadas e pactuadas com segmentos do aparato estatal, do capital e da sociedade civil, capazes de cristalizar um projeto político e social hegemônico que permita processos de acumulação e legitimação, com níveis de pactuações sociais influenciados pela luta de classes, desde que salvaguardando a reprodução da sociedade capitalista.

De acordo com Hirsch (2010), as **instituições** orientam e, ao mesmo tempo, limitam a ação social. Ou seja, de um lado, há uma conformação anterior (que o autor chama de "coerção da forma") que determina previamente aspectos da configuração institucional. Esta, por sua vez, "gera a probabilidade de que as opções estratégias (*sic*) e as ações orientadas sejam compatíveis com a reprodução da sociedade capitalista" (HIRSCH, 2010, p. 52). Segundo Hirsch (2007, p. 25), para uma compreensão mais precisa do conceito de instituição, é preciso, especialmente, "entender a relação entre 'estrutura' social, 'instituição' e 'ação'". O autor acrescenta que "a ação social institucionalmente formada não é nem objetivamente determinada, nem está isenta de conflitos, mas é definida pelo cálculo estratégico dos atores em disputa (...)" (HIRSCH, 2007, p. 27).

Nesse mesmo caminho, Carnoy (2013), ao tratar as instituições de acordo com a análise de Gramsci, dispõe que estas somente têm sentido quando "estabelecidas no contexto da luta de classes e da classe dominante, que estende seu poder e controle à sociedade

civil através dessas mesmas instituições" (CARNOY, 2013, p. 99). Ou seja, deve-se destacar que as instituições estão imbuídas de um conteúdo político, e não apenas tecnológico ou administrativo (CARNOY, 2013).

De acordo com Secchi (2010, p. 63), as instituições constituem os "ambientes em que as políticas públicas são elaboradas", envolvendo regras formais e informais que condicionam o comportamento dos atores envolvidos. Dessa forma, contemplam, entre outros, regras constitucionais, estatutos, leis e regimentos internos das arenas onde são construídas as políticas públicas (SECCHI, 2010). Segundo considera Paim (2011, p. 23), a institucionalidade de uma intervenção é alcançada quando há "conformação de organizações, políticas e normas legais" às ações. Entende-se, por exemplo, que não há institucionalização dos procedimentos quando estes são estabelecidos apenas precariamente, e não estão devidamente assentados nas normas legais às quais as entidades estão sujeitas.

Para Seppala e Katko (2013), a abordagem de gestão e organização dos serviços públicos de água e esgoto (SAE) é institucional, caracterizada pela complexidade e diversidade institucional e organizacional. Para os autores, entre as instituições ligadas aos SAE incluem-se aquelas de políticas públicas, de legislação e regulação, de estrutura administrativa e instituições informais (SEPPALA, 2004 *apud* SEPPALA; KATKO, 2013). Os autores consideram que o ambiente institucional corresponde ao "contexto de limitações que norteia a conduta individual e organizacional", baseado em instituições formais e informais. Já os arranjos institucionais são "o conjunto estruturado de instituições interligadas ou interdependentes que abarcam o sistema social dos campos econômico, social e político", assim como as diretrizes governamentais que conformam as decisões (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142).

No âmbito deste trabalho, emprega-se um conceito ampliado de **instituições**,

representando mais do que apenas as organizações envolvidas na implementação da ação estatal. Elas contemplam o conjunto de leis, códigos, normativos e regras que são moldadas pela ação social e, ao mesmo tempo, orientam e limitam esta, em conformidade com a lógica do modo de reprodução predominante da sociedade.

METODOLOGIA

O presente trabalho se fundamenta no levantamento e análise crítica da bibliografia, em artigos científicos, livros, dissertações, teses e documentos governamentais, sendo priorizado o levantamento de livros científicos e periódicos publicados nas áreas de Administração Pública, Estado, políticas públicas e saneamento básico. Dentre estes, foi dada prioridade a publicações dos últimos dez anos (cerca de 70%). Contudo, foi necessário incorporar na revisão algumas publicações sobre Estado e políticas públicas mais antigas que se mostraram relevantes frente aos objetivos do trabalho.

Apesar de não ter sido priorizado o uso de documentos governamentais, alguns foram incluídos por sua relevância para a área. É o caso do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado sob coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, e também de alguns documentos integrantes dos cadernos temáticos que constituíram o panorama do saneamento básico utilizado para elaboração do Plansab.

Buscaram-se, nas referências estudadas, fatores indicados como limitações a uma adequada atuação intergovernamental ou interorganizacional das políticas públicas, com ênfase na área de saneamento básico. Também foram identificadas algumas limitações de ordem geral relacionadas com o desenvolvimento de projetos no ambiente público. Os fatores considerados de mesma natureza foram então agrupados, constituindo as subcategorias analíticas. Estas, por sua

vez, foram agrupadas num conjunto maior, constituindo as categorias de análise da pesquisa. Considerou-se como parte da categoria **administrativa** aqueles fatores relacionados ao planejamento, organização, direção e controle, conforme síntese das funções da administração, disponíveis em Chiavenato (2003, p. 11). Na categoria **normativa**, foram incluídos aqueles relacionados mais especificamente às normas positivas, à sua existência ou ausência. Entende-se que a categoria política é transversal às demais, considerando-se que a política, o poder, a disputa e o conflito permeiam a ação social, já que, por trás daquelas categorias, há um conteúdo político que deve ser compreendido quando da análise dos resultados da segunda parte deste trabalho, na pesquisa empírica, a ser publicado posteriormente.

RESULTADOS

Neste item, são apresentados os resultados do trabalho. Inicialmente, são expostos alguns conceitos de saneamento básico, e sua relação com as políticas públicas e com a abordagem institucional. Nos dois subitens seguintes, a partir da bibliografia analisada, apresentam-se alguns aspectos característicos das políticas públicas na abordagem intergovernamental e interorganizacional, respectivamente. Finalmente, no último subitem, apresenta-se uma síntese das limitações institucionais do ambiente intergovernamental e interorganizacional das políticas públicas.

Saneamento básico, políticas públicas e instituições

Tendo em vista que o presente trabalho tem como objetivo identificar e analisar as principais limitações do ambiente institucional-normativo para o acesso aos recursos públicos da área de saneamento básico, torna-se necessário apresentar a definição de saneamento básico, bem como alguns aspectos de sua

relação com as políticas públicas e com a abordagem institucional.

Considera-se saneamento básico como o conjunto de ações e serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças.

Já a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, define este como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007, p.2).

O saneamento básico é considerado um dos fatores determinantes e condicionantes à saúde, de acordo com a Lei Orgânica da Saúde, que institui o Sistema Único de Saúde - SUS (BRASIL, 1990). Diferentes autores estudam a relação existente entre ações de saneamento básico e indicadores de saúde (HELLER; CASTRO, 2007; BRASIL, 2004; BORJA; MORAES, 2003; DIAS; BORJA; MORAES, 2004).

De acordo com Mulas (2013), por constituírem serviços essenciais à vida, aos quais deve ser garantido acesso universal, e pelo seu caráter multidimensional, envolvendo diferentes áreas e instituições, as ações de saneamento básico são, por natureza, espécie do gênero políticas públicas. Nesse contexto, o autor considera que as ações de saneamento básico estão sujeitas a restrições, como eleições, a própria Administração Pública, orçamento, entre outras, devendo ser vistas numa abordagem multidimensional e integrada. O mesmo autor enumera alguns fatores importantes a serem considerados na implementação de uma política pública, como a possibilidade de envolvimento de várias esferas de governo, diferentes modalidades de prestação dos serviços e necessidade de coordenação entre os diferentes atores (MULAS, 2013).

De acordo com Paim (2011, p. 26), as ações no âmbito dos diferentes componentes do saneamento básico são caracterizadas por uma “transversalidade em relação a outras políticas públicas correlatas”, tratando-se, desta forma, de uma intervenção complexa que demanda um marco conceitual de referência que permita o diálogo com outras áreas de políticas públicas. A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerada, historicamente, um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico (PAIM, 2011). Vê-se que tal qual uma política pública, o desenvolvimento das ações nessa área dá-se em ambiente complexo, no qual atuam diferentes atores, com interesses diversos. Tais aspectos levantados por Mulas (2013) e Paim (2011) explicam o envolvimento na

área de saneamento básico de diferentes tipos de instituições, como as da área de saúde e meio ambiente, juntamente com aquelas do saneamento básico; e entidades de controle social e administrativas, juntamente com entidades responsáveis por prestar os serviços, ou operacionalizar recursos públicos destinados à área. Nesse sentido, é de se esperar a ocorrência de limitações de ordem interorganizacional ou intergovernamental na implementação das políticas públicas de saneamento básico. Tais limitações devem ser compreendidas à luz do conceito de Estado e do objetivo por trás das políticas públicas empreendidas.

Para Heller (2013), o reconhecimento das relações entre o saneamento básico e diferentes políticas públicas contribui positivamente para o sucesso das ações sanitárias, mediante a atuação intersetorial e interdisciplinar. O autor considera usual se reconhecer interfaces entre a área de saneamento básico e outras áreas das políticas públicas, tais como: saúde, meio ambiente, territórios, recursos hídricos, políticas sociais, entre outros. De acordo com o autor, verifica-se uma relação entre o adequado provimento dos serviços públicos de saneamento básico e a disponibilidade de um arcabouço legal que estabeleça claramente as obrigações dos diferentes atores do processo. Entende-se que a adequada articulação das diferentes instituições e atores envolvidos na área de saneamento básico é de suma importância para a implementação da política pública de saneamento básico e, conseqüentemente, para a ampliação do acesso aos serviços. Contudo, tendo em vista a primazia dos processos políticos sobre as instituições, a adequada coordenação institucional não garante por si o atendimento a princípios como o da universalização e da justiça social no acesso, os quais devem ser buscados pela sociedade por meio das disputas políticas no seio do Estado.

Baseando-se na teoria da dependência da trajetória, Sousa e Costa (2013) propõem a tese de que as políticas

da área de saneamento básico atuais são significativamente influenciadas pelas diretrizes estabelecidas na ocasião do Planasa, que fortaleceram, sobremaneira, as companhias estaduais de saneamento básico. Analisando o "veto dos estadualistas" na proposta original que resultou na Lei nº 11.445/2007, os autores sustentam que a política de saneamento básico no Brasil caracteriza-se por uma situação de inércia, que dificulta a reversão do curso inicialmente desencadeado pelo Planasa, de fortalecimento das entidades estaduais. Assim, verifica-se uma dificuldade na aprovação de inovações que alterem essa distribuição de forças na política de saneamento básico brasileira e, ao mesmo tempo, uma fragilidade do governo federal em estabelecer mecanismos de coordenação que alinhem as preferências dos governos estaduais às diretrizes federais ou municipais (SOUSA; COSTA, 2013).

Segundo Sousa e Costa (2013, p. 597), há uma indicação de que a preferência das companhias estaduais de água e esgoto tem sido preservada pelo Executivo Federal, com vistas a obter adesão dos governos dos estados à política de investimento federal que requer ação intergovernamental. Dessa forma, para os autores, há um afastamento dos objetivos de coordenação da "Política de infraestrutura no saneamento". Os autores consideram que as decisões das companhias estaduais influenciam o aporte de recursos públicos onerosos e subsidiados predominantemente em "municípios com *superavit* de serviços de saneamento", mesmo sendo estes os entes que possuem capacidade institucional e financeira para elaboração de projetos e cumprimento das exigências para acesso aos recursos federais (SOUSA; COSTA, 2013, p. 597).

Assim, aliando-se a manutenção da influência estadual na Política Nacional de Saneamento Básico com as dificuldades do governo central na coordenação da política, há um desvirtuamento na aplicação dos recursos não onerosos, uma vez que estes acabam indo para aqueles entes com maior

capacidade na elaboração dos projetos e no atendimento das exigências para acesso aos recursos. Tal aspecto sinaliza um desequilíbrio em favor de instituições estaduais envolvidas na política pública de saneamento básico, em detrimento de outros atores envolvidos, como o titular dos serviços ou instâncias municipais de controle social.

Sousa e Costa (2008) realizaram levantamento das principais teses da bibliografia brasileira sobre as razões do baixo desempenho da área de saneamento básico durante as décadas de 1990 e 2000. Para os autores, desde o término do Planasa – com a extinção do seu principal órgão de financiamento, o Banco Nacional de Habitação, em 1986 –, a área de saneamento básico no Brasil enfrenta uma situação de crise, caracterizada pelo baixo desempenho dos indicadores de cobertura ao longo dos anos. Assim, os autores apontam como principais teses levantadas para explicar essa crise: (i) O ajuste estrutural a partir da década de 1990, que alterou a orientação dos serviços públicos de saneamento básico de uma "atividade pública essencial para uma atividade econômica empresarial" (SOUSA; COSTA, 2008, p. 18); (ii) A incapacidade dos grupos de interesse em se organizar e intermediar seus interesses nos espaços institucionais e arenas decisórias; (iii) A ausência de um marco regulatório; e (iv)

Questões institucionais de natureza técnico-gerenciais, ou seja, de gestão, que dizem respeito ao planejamento, às características e à eficiência das instituições (empresas públicas e/ou privadas) envolvidas na prestação dos serviços de saneamento (COSTA, 2003; SAIANI, 2007; SEROA DA MOTTA, 2004; FARIA *et al.*, 2003; NOZAKI, 2007 *apud* SOUSA; COSTA, 2008, p. 18).

Os autores ressaltam que dentre as razões levantadas, não há uma considerada decisiva para a crise relatada. Na maioria das teses pesquisadas, os autores atribuem a crise da área a uma

combinação de fatores (SOUSA; COSTA, 2008).

Políticas públicas e gestão intergovernamental

Como apresentado anteriormente, algumas políticas públicas desenvolvem-se em ambientes caracterizados pela ação de diversos atores sociais e diferentes esferas de governo. No Brasil, um Estado do tipo federal, a necessidade de coordenação entre as diferentes esferas de governo ganha ainda mais importância, considerando-se a autonomia dos entes federativos e a previsão constitucional de competências concorrentes e paralelas.

De acordo com Silva (2010, p. 550), o Estado federal é caracterizado pela repartição e pelo compartilhamento de "poderes e competências entre diferentes níveis territoriais", ou seja, pela descentralização do poder, o que leva, devido à tal configuração, à necessidade de coordenação entre os diferentes entes envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas. Acerca do sistema federativo de Estado, Fiori (1994, p. 295) destaca que esta tem sido vista "como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder em sociedades divididas por formas muito profundas de heterogeneidades étnica, social ou econômica". É visível nessa abordagem o caráter conflituoso do Estado do tipo federal, que se reflete, certamente, na implementação de políticas públicas que envolvem as diferentes esferas de governo.

A Constituição Federal de 1988 utilizou o formato de competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais. Assim, de acordo com Arretche (2004), qualquer ente da federação poderia implementar programas em áreas como saúde, educação, assistência social e saneamento básico, ao passo que nenhum estaria efetivamente obrigado a implementar tais ações. Em decorrência das características do Estado do tipo Federal, o desenvolvimento de políticas públicas enfrenta dificuldades específicas para a coordenação dos

objetivos destas políticas. Entre tais dificuldades, a autora considera a superposição de competências, a competição entre diferentes esferas de governo, além da existência de pontos de veto no processo decisório (ARRETICHE, 2004).

A partir da análise do sistema fiscal e tributário brasileiro e de práticas de implementação de políticas sociais, como saúde, educação, habitação e saneamento básico, Arretche (2004) discute problemas de coordenação de políticas e a autonomia no federalismo brasileiro. A capacidade de o poder central influenciar e coordenar as políticas setoriais estaria relacionada ao que a autora chama de "recursos institucionais" para induzir o comportamento dos governos subnacionais na direção das diretrizes nacionais (ARRETICHE, 2004, p. 18). Acerca dos "recursos institucionais", Arretche (2004, p. 22) destaca como exemplo o condicionamento de transferências federais "à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal". No caso da saúde, isso seria efetivado por meio de Portarias ministeriais. Na área da habitação e saneamento básico, a autora salienta que, em virtude de elevado montante de recursos envolvidos, poucos estados e municípios teriam condições de implementar diretamente as políticas. Enquanto principal financiador, o governo federal teria "recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais" (ARRETICHE, 2004, p. 23).

Entende-se que a questão dos chamados recursos institucionais deve ser encarada sobre dois enfoques. No primeiro, destaca-se a sua importância para a coordenação das políticas públicas, principalmente naquelas em que cabe à esfera federal de governo o estabelecimento de diretrizes e normas gerais da ação, como a de saneamento básico. No segundo, deve-se destacar que os recursos institucionais devem ser distribuídos na medida da responsabilidade dos diferentes entes envolvidos na política. Assim, aspectos como a autonomia das esferas locais de governo em algumas

políticas públicas e a necessidade de prover tais esferas dos recursos institucionais necessários (a exemplo de uma distribuição mais justa dos recursos tributários) não devem ser negligenciados nessa análise.

Em estudo sobre o processo histórico de evolução da prestação e das normas de regulação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição de resíduos sólidos nos Estados Unidos, Uddameri e Singh (2013) trazem algumas situações relacionadas à gestão intergovernamental. Em seu trabalho, destacam a importância de “acordos interestaduais” para permitir o compartilhamento de rios interestaduais e o papel do governo federal na colaboração com órgãos locais e estaduais “no tocante à construção e à manutenção da infraestrutura relacionada com a água” (UDDAMERI; SINGH, 2013, p. 359).

Silva e Machado (2001) tratam da gestão pública dos serviços urbanos em rede, a partir de um estudo de caso da Região Metropolitana de São Paulo. Em seu trabalho, os autores salientam que as normas sobre controle de uso do subsolo na região, isoladamente, são adequadas, porém, quando analisadas em conjunto, mostram sua ineficácia e seu papel apenas de “mero expediente burocrático” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 102). Citam a ocorrência de “conflitos e indefinições com relação às competências” (SILVA; MACHADO, 2001, p. 103) que dificultam a implementação das políticas da área; mas que convivem, contraditoriamente, com a falta de vontade política para tornar mais claros os normativos da Administração Pública e com a descontinuidade administrativa que caracteriza o ambiente das políticas públicas (SILVA; MACHADO, 2001).

Políticas públicas e gestão interorganizacional

Compete às organizações públicas implementar as políticas públicas definidas pelo governo (BRYNER, 2010). E como apresentado anteriormente, as políticas

públicas são caracterizadas pela atuação de diferentes esferas de governo e pela ação de diversos tipos de entidades públicas, privadas ou organizações da sociedade civil. Assim, faz-se mister destacar alguns aspectos intrínsecos à atuação conjunta de diferentes organizações, bem como à influência dessas entidades no desenvolvimento das políticas públicas.

Como uma forma de permitir o entendimento mais abalizado do papel das normas (enquanto instituições no conceito amplo) na Administração Pública (AP) e nas Políticas Públicas (PP), Ziller (2010) explica o papel do direito na estrutura e funcionamento da Administração Pública. O autor considera que estudos de Administração Pública em geral são um subproduto do Direito Administrativo (DA), devido, entre outros, ao fato de as investigações em AP serem feitas por pesquisadores com formação em direito e advogados da própria AP (ZILLER, 2010).

Ziller (2010) apresenta como modelos historicamente dominantes na Administração Pública o princípio da legalidade e a ideia do Estado Legal (Estado de Direito). De acordo com o princípio da legalidade (do francês “*principe de légalité*”), “os cidadãos devem obedecer apenas às normas que aceitaram por meio de decisões de seus representantes” (ZILLER, 2010, p. 275). A legalidade é inclusive um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, juntamente com a impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Já de acordo com o princípio do Estado legal (Estado de Direito), o soberano deve ser submetido aos limites impostos “pelos regras que fez e (...) estas devem ser estáveis, conhecidas por seus súditos e aplicadas, por juízes e administradores politicamente neutros, de modo igualitário a todos” (ZILLER, 2010, p. 274). Assim, o papel da Administração Pública de acordo com tais princípios é “aplicar a lei ... a casos individuais” (ZILLER, 2010, p. 277).

Ziller (2010, p. 286) considera, ainda, que o direito tem sido atacado como

“promotor da burocracia” em virtude do enfoque weberiano nos controles dos procedimentos. Com relação a esse aspecto, destaca a tendência de aumentar o número de “regulamentos escritos que se aprofundam nos detalhes”, decorrente da atuação de servidores sem treinamento apropriado em redação do direito estatutário (ZILLER, 2010, p. 286). Em oposição à orientação frequente, nas agendas de reformas gerenciais, de desregulamentar, o autor cita a opção de várias instituições públicas francesas de insistirem na “codificação, simplificação e melhor redação do Direito escrito”, no lugar da desregulamentação (ZILLER, 2010, 286). Nessa linha, se considera que há espaço para uma melhor redação das normas administrativas brasileiras, em especial as que regulam a área do saneamento básico.

Outro importante aspecto levantado por Knott e Hammond (2010) é a influência de outras instituições na autonomia dos órgãos. Nesse contexto, os autores apresentam duas dimensões que podem afetar o equilíbrio das políticas: existência de pontos de veto no sistema, representado por instituições com autoridade para rejeitar alguma proposta de mudança política, e a “heterogeneidade de preferências” entre os pontos de veto, que corresponde ao nível em que os diferentes pontos de veto têm preferências divergentes entre si (KNOTT; HAMMOND, 2010, p. 199). Segundo os autores, quanto maior a “heterogeneidade de preferências” entre os pontos de veto, maior a necessidade de “políticas de equilíbrio” para conter tais pontos (KNOTT; HAMMOND, 2010, p. 199). Assim, quanto maior a quantidade de pontos de veto, e quanto maior a heterogeneidade de preferência entre eles, maior a dificuldade em implementar uma política pública.

Seguindo apenas a ideia básica por trás do conceito descrito em Knott e Hammond (2010) [detalhado em Tsebelis (2001)], no âmbito deste trabalho, o termo pontos de veto é empregado no sentido de instituições que tenham influência decisiva no acesso aos recursos do processo

estudado, ou seja, instituições cuja concordância é aspecto necessário para o efetivo acesso aos recursos. Nessa abordagem, fazendo-se uma analogia ao processo de transferências de recursos públicos para implementar uma determinada ação, poderiam ser identificados como pontos de veto a instituição repassadora de recursos, o órgão ambiental e os órgãos de controle. Pode-se considerar que a instituição financiadora tem como interesse maior a efetiva implantação do empreendimento. Por sua vez, para o órgão de controle, a realização dos procedimentos em conformidade com os normativos assume caráter central. Para o órgão ambiental, o foco principal é a minimização dos impactos sobre o meio ambiente. Essas são preferências que, apesar de guardarem correlação com a efetividade da ação pública, são aparentemente heterogêneas quando analisadas sobre a ótica de cada organização participante do processo. Como conciliar tais objetivos é o objeto de uma estratégia de coordenação adequada.

Em seu trabalho, O’Toole Jr. (2010) apresenta um estudo sobre a influência das relações interorganizacionais no processo de implementação de políticas, sugerindo algumas maneiras de estimular a cooperação interorganizacional. Segundo o autor, “a implementação de políticas requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas e processos sociais que possam converter intenções políticas em ações” (O’TOOLE JR., 2010, p. 230).

O’Toole Jr. (2010) explica porque a implementação de políticas públicas requer a ação intergovernamental. Assim, apresenta como fatores explicativos: ampliação de pautas governamentais; existência de problemas que não podem ser enfrentados com uma única abordagem; existência de maior elo institucional representado por instâncias, como comitês interdepartamentais, processos complexos para autorizações e múltiplos pontos de veto; escassez orçamentária que obriga os governos a

transferirem responsabilidades a outros entes; acordos internacionais/forças da globalização que impelem a padronização interorganizacional; e exigências políticas (O'TOOLE JR., 2010). Dessa forma, o autor apresenta algumas propostas para estimular a cooperação interorganizacional, dentre as quais se podem destacar: construção de interesses comuns mediante sinalização, compromissos de cooperação, sistemas de prestação de contas transparentes, prevenção contra atuação de parasitas, normas de apoio à cooperação e facilitação à cooperação por meio de trocas, utilizando-se fundos, relações contratuais etc. (O'TOLLE JR., 2010).

Em um trabalho que analisa desafios do planejamento em políticas públicas a partir de uma revisão bibliográfica, Oliveira (2006) identifica aqueles que seriam os principais problemas de planejamento nos países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil. O autor considera que a "importância do processo se dá principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos", o que justifica a necessidade de o planejamento ser visto como um processo, e não apenas como um produto (OLIVEIRA, 2006, p. 274). Apesar da importância da implementação nas políticas públicas, Oliveira (2006) destaca que a ênfase muitas vezes dada aos aspectos de formulação e controle acaba limitando a importância da fase de implementação. De acordo com o autor, a importância conferida à "burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas tende a colocar sombra na parte mais importante: o processo de decisão, que é uma construção política e social" (OLIVEIRA, 2006, p. 274).

Segundo Oliveira (2006), os principais problemas de planejamento nos países em desenvolvimento são a falta de articulação entre agências responsáveis pelo andamento de políticas públicas e a ocorrência de conflitos entre "órgãos no mesmo nível ou diferentes níveis de governo" (OLIVEIRA, 2006, p. 281). De

acordo com o autor, "muitos países em desenvolvimento avançaram com respeito à capacitação técnica das organizações de Estado, mas ainda falta uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no planejamento das diversas políticas públicas". Complementa, ainda, afirmando que não faltam recursos humanos e equipamentos, e grande parte das organizações estatais são capacitadas, mas **"o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado**, e destas com a sociedade civil e o setor privado" (OLIVEIRA, 2006, p. 281, grifos dos autores).

A partir de uma revisão de diferentes experiências de reforma administrativa, Rezende (2002) discute a crise de implementação das políticas de reforma. Nesse contexto, Rezende (2002, p. 114) considera que o sucesso de políticas de alteração das "regras do jogo" depende de uma "complexa construção de coalizões políticas" entre diferentes envolvidos, tais como "congresso, elites burocráticas, partidos políticos, grupos de interesses, sociedade civil, funcionários públicos", entre outros. Ou seja, se a definição das "regras do jogo" das políticas públicas envolve amplas discussões e disputas políticas entre organismos com objetivos diversos, não menos complexa é a alteração dessas regras estabelecidas, ainda que o objetivo de tais alterações seja aumentar a efetividade do Estado.

Rezende (2002) classifica as razões de "não-mudança" separando-as em: a) teorias com foco na formulação e conteúdo substantivo das políticas; e b) teorias com foco no processo de implementação. De acordo com a primeira razão, as principais causas do insucesso das reformas se dariam devido: à padronização do desenho das reformas que não se mostra adequada frente à variedade dos problemas reais; à diferença entre o desenho das reformas e a real necessidade de mudanças da burocracia, decorrente da assimetria de informações (gestores não dispõem de todas as informações sobre problemas de

desempenho das burocracias); aos problemas de coordenação, decorrentes da necessidade de coordenar e delegar funções para diferentes agências com interesses próprios e funções ambíguas; e ao paradoxo da necessidade de ampliação dos controles, devido à criação de novas matrizes institucionais. Considerando as teorias com foco no processo de implementação, as causas da não-mudança seriam: “elevada dificuldade de desinstitucionalizar estruturas, padrões de comportamento e funcionamento do setor público”; pequenas chances de estabelecimento das amplas coalizões políticas e compromissos necessários; mudança ou desvios dos objetivos iniciais; propagação de ondas de conflitos sobre o controle do processo de reformas; e dificuldade de coordenação dos interesses conflitantes das diferentes agências envolvidas (REZENDE, 2002, p. 116 e 117).

Os projetos de engenharia têm especial importância para acesso aos recursos federais da área de saneamento básico, notadamente nos processos de seleção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que os proponentes devem submeter seus projetos à análise e aprovação das entidades repassadoras de recursos. De acordo com a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993, s.p.), o projeto básico corresponde ao "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação". De acordo com Altounian (2014), o projeto básico é a peça mais importante para condução de uma licitação pública, sendo sua existência um requisito para realização do certame licitatório. O autor considera que a existência de falhas no projeto traz sérias dificuldades para o gerenciamento das obras no que diz respeito ao prazo, custo e qualidade (ALTOUNIAN, 2014).

Tal qual em outras instituições, os projetos em organizações públicas são influenciados pelas características intrínsecas dessas entidades, devendo ser

consideradas essas peculiaridades quando do planejamento de um novo projeto. Dentre as principais dificuldades citadas em estudos sobre o desenvolvimento de projetos no ambiente público, destacam-se descontinuidades provocadas pelo ciclo eleitoral, restrições oriundas do ciclo anual do orçamento e exigências legais nas áreas de aquisições e de pessoal (QUEIROZ, 2009; BRASIL, 1993; CARNEIRO, 2010).

Síntese das limitações institucionais do ambiente intergovernamental e interorganizacional nas políticas públicas

A partir da concepção de que o Estado representa a personificação da luta de classes, sendo que suas políticas públicas contribuem para manutenção das condições de reprodução da sociedade e, assim, para manutenção dos interesses dominantes e da legitimidade do Estado, segundo aportes filiados, entre outros, a Hirsch (2010), e considerando um conceito ampliado de instituições, que as vê como orientadoras e limitadoras da ação social, em conformidade com a lógica do modo de reprodução predominante da sociedade, entende-se que estudos do Ambiente Institucional-Normativo da política pública de saneamento básico, em especial aqueles cujo foco são as limitações no acesso aos recursos públicos da área, podem ser orientados levando em conta as categorias e subcategorias presentes no Quadro 1.

Tais categorias e subcategorias representam uma sistematização dos aspectos indicados pela bibliografia consultada, apresentados anteriormente, com enfoque na gestão intergovernamental e interorganizacional das políticas públicas. Para a montagem do Quadro 1, inicialmente, foram identificados na bibliografia pesquisada diferentes fatores que poderiam influenciar a interação interinstitucional. Aqueles fatores com natureza similar foram então agregados numa subcategoria analítica. É o caso, por exemplo, dos fatores "normas de apoio à

cooperação", "Existência de incentivos à cooperação interorganizacional" e "Existência de 'acordos interestaduais'" que foram agregados na subcategoria

"Cooperação interinstitucional". A relação dos fatores apontados pela bibliografia, bem como a subcategoria e a categoria de análise são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Fatores apontados pela bibliografia e subcategorias analíticas para estudos sobre o ambiente institucional-normativo de política pública de saneamento básico

REFERÊNCIA	FATOR APONTADO	SUBCATEGORIA	CATEGORIA
Silva e Machado (2001)	Incompatibilidade entre normativos	Incompatibilidade entre normativos	Normativa
Ziller (2010)	Estabilidade e conhecimento das regras	Instabilidade nos normativos	
O'tolle Jr. (2010)	Normas de apoio à cooperação	Cooperação interinstitucional	
Uddameri e Singh (2013)	Existência de "acordos interestaduais"		
Uddameri e Singh (2013)	Colaboração do governo federal		
Paim (2011)	Institucionalidade, "conformação de organizações, políticas e normas legais" às ações (PAIM, 2011, p. 23).	Institucionalização dos procedimentos	Administrativa
Brasil (1993); Carneiro (2010); Silva e Machado (2001)	Descontinuidades administrativas	Descontinuidades administrativas	
Arretche (2004)	Superposição de competências	Conflitos intra e interinstitucionais	
Silva e Machado (2001); Oliveira (2006)	Conflitos e indefinições com relação às competências		
Rezende (2002)	Conflitos entre órgãos		
Knott e Hammond (2010); Arretche (2004)	Existência de pontos de veto	Pontos de veto	
Knott e Hammond (2010)	"Heterogeneidade de preferências" entre pontos de veto		
Rezende (2002)	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	
Sousa e Costa (2013)	Preferências da companhia estadual	Preferências da companhia estadual	
Altounian (2014)	Falhas de projeto	Falhas de projeto	
Mulas (2013)	Restrições de orçamento	Restrições de orçamento	

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de informações disponíveis em Altounian (2014), Arretche (2004), Brasil (1993), Carneiro (2010), Knott e Hammond (2010), Mulas (2013), Oliveira (2006), O'tolle Jr. (2010), Paim (2011), Rezende (2002), Silva e Machado (2001), Sousa e Costa (2013), Uddameri e Singh (2013) e Ziller (2010).

Considerando-se as categorias e subcategorias contidas no Quadro 1, foi elaborado o Quadro 2, que apresenta a síntese das categorias e subcategorias de análise obtidas a partir dos aportes teórico-conceituais aqui discutidos, acerca de limitações da atuação interorganizacional e intergovernamental nas políticas públicas. Para sua montagem, foram consideradas

as categorias e subcategorias analíticas encontradas na pesquisa e apresentadas anteriormente no Quadro 1. No mesmo Quadro 2, é apresentado o item detalhamento, contendo uma explicação sobre cada uma das subcategorias considerando-se o acesso aos recursos públicos da área.

Quadro 2 – Síntese das categorias e subcategorias analíticas para estudos do ambiente institucional-normativo da política pública de saneamento básico

CATEGORIA ANALÍTICA	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
Normativa	Incompatibilidade entre normativos	Considera-se que a existência de normativos incompatíveis entre si regendo o comportamento de diferentes instituições envolvidas no ambiente institucional-normativo do processo estudado pode dificultar o acesso aos recursos na medida em que inviabiliza o cumprimento de uma exigência institucional, sem descumprir uma exigência de outra instituição. Um exemplo dessa situação ocorreria caso, para acessar os recursos, a entidade responsável pelo repasse exigisse uma documentação que a entidade pleiteante só poderia obter durante a fase da obra. Outro exemplo de tal incompatibilidade ocorre quando a entidade repassadora dos recursos não exige ou flexibiliza alguma documentação específica, mas outro item exigido depende indiretamente do atendimento desta exigência. É o caso de uma situação hipotética em que a entidade repassadora dos recursos dispensa o documento A, mas exige o documento B. Para obter o documento B, a entidade pleiteante deve preparar o documento A. Assim, a flexibilização não foi eficaz.
	Instabilidade nos normativos	Entende-se que os normativos se adequam aos requisitos de consolidação de um projeto político. Contudo, normativos que mudam frequentemente dificultam o planejamento das entidades pleiteantes para cumprir os requisitos de acesso aos recursos. Considera-se que aqueles normativos mais centrais (regimento da Entidade concedente dos recursos, competências institucionais etc.) devam se manter estáveis ao longo de todo o processo. Normativos relacionados aos procedimentos específicos da seleção devem se manter ao longo da seleção. Além disso, com vistas a facilitar a programação das entidades pleiteantes de um período para outro, espera-se que a maior parte das regras sejam mantidas. Como uma possibilidade, normativos que regulem documentos devem ser mais estáveis que os normativos que regulam exigências técnicas, uma vez que estas últimas são passíveis de valoração pelo técnico, enquanto aquelas devem apenas ser apresentadas. Um normativo pode ser considerado muito instável, por exemplo, se houver alterações ao longo de um processo de seleção

CATEGORIA ANALÍTICA	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
		(entre o início e o término).
	Cooperação interinstitucional	A existência de cooperação entre as entidades envolvidas (prefeituras, governo do estado, entidade de meio ambiente, entidades de apoio técnico etc.) favorece o cumprimento das exigências para acesso aos recursos. Deve-se buscar identificar, qualitativamente, a influência dessa cooperação no sucesso em cumprir as exigências para acesso aos recursos, as possibilidades de cooperação que poderiam ter sido exploradas. Como exemplo de uma cooperação efetiva, pode-se citar a existência de um termo de cooperação técnica entre um determinado município e uma secretaria estadual, com vistas ao apoio no cumprimento dos condicionantes impostos no licenciamento ambiental.
Administrativa	Institucionalização dos procedimentos	Entende-se que há institucionalização dos procedimentos quando há uma conformação entre prática, políticas e normas que regem a instituição, conforme conceituação realizada por Paim (2011). Considera-se, por exemplo, que não há institucionalização dos procedimentos quando estes são estabelecidos apenas precariamente, e não estão devidamente assentados nas normas legais às quais as entidades estão sujeitas. Entende-se que isso traz dificuldade para o acesso ao recurso na medida em que favorece a instabilidade normativa, dificultando o planejamento das entidades pleiteantes de recursos e, assim, o atendimento às exigências para acesso. Além disso, entende-se que tal característica, por influenciar em outros aspectos, como a superposição de competências entre diferentes órgãos, é uma fonte de disseminação de conflitos interorganizacionais.
	Descontinuidades administrativas	Entende-se que descontinuidades administrativas, como as originadas pelo ciclo eleitoral, podem provocar uma mudança na prioridade governamental pela política pública, dificultando a realização de procedimentos para acesso ao recurso. Além disso, entende-se que mudanças na equipe técnica diretamente envolvida no processo também podem trazer prejuízos para o andamento do processo, desde a elaboração dos projetos até o atendimento de pendências técnicas, obtenção de documentos, entre outros. Considera-se que no âmbito da implementação das políticas públicas as mudanças são inevitáveis. Por outro lado, entende-se que quanto menor o nível de institucionalização dos procedimentos, maior o problemas que as descontinuidades administrativas produzirão.
	Conflitos intra e interinstitucionais	Entende-se que os conflitos podem representar limitações para o acesso ao recurso quando, por exemplo, mais de um órgão faz a mesma exigência, com parâmetros diferentes. Ou quando alguma esfera de governo não se responsabiliza pelo atendimento de algo de sua competência, indicando ser competência da outra parte. Tais indefinições

CATEGORIA ANALÍTICA	SUBCATEGORIA	DETALHAMENTO
		dificultam o atendimento das exigências para acesso ao recurso. Esses conflitos podem, por exemplo, refletir em exigências de técnicos de uma entidade, quando na verdade deveria ser dispensado ou exigido por outra.
	Pontos de veto	Relaciona-se com instituições envolvidas no processo com capacidade para bloqueá-lo. Por exemplo, o órgão ambiental é um ponto de veto. Se a licença ambiental é exigida para o repasse dos recursos e não for emitida, o pleiteante não tem acesso ao recurso. Outro possível exemplo que pode ser citado é o de um órgão de controle que suste determinado contrato de elaboração de projetos, impedindo que um município ou governo estadual cumpra os requisitos técnicos para acesso ao recurso.
	Mudança ou desvios dos objetivos iniciais	Diretamente relacionada com objetivos políticos, mudança de prioridades e nas diretrizes da entidade concedente dos recursos etc. Entende-se que tais mudanças, ainda que esperadas no jogo social, certamente influenciam o processo de repasse de recursos, uma vez que tira o foco de todo processo de obtenção dos documentos, licenças etc.
	Preferências da companhia estadual	Entende-se esse aspecto como a persistência no processo de itens de preferência da companhia estadual. Como exemplo, cita-se a exigência de autorizações, novos documentos etc., de origem da Companhia Estadual que não estejam previstos nas regras institucionalizadas para acesso aos recursos. Por outro lado, podem representar exigências normativas das Companhias Estaduais que avancem sobre a competência do próprio município. Contudo, deve-se fazer um esforço analítico para separar exigências necessárias daquelas que extrapolam o razoável.
	Falhas de projeto	Em uma análise preliminar, a falha em projeto, em si, deve ser evitada. Um pleiteante que apresenta projeto com falhas não terá acesso aos recursos (fato esperado e previsto pelos normativos). Falhas descobertas apenas posteriormente trazem problemas para o acompanhamento da obra, mas não impedirão o acesso aos recursos. Por outro lado, há possibilidade de as exigências de projeto serem muito detalhadas, representando um verdadeiro filtro para acesso aos recursos daqueles municípios mais necessitados que, em geral, possuem menor capacidade institucional.
	Restrições de orçamento	Considera-se que a restrição orçamentária pode estar presente no processo, por exemplo, quando há falta de recurso para atender uma exigência específica, seja no início do processo ou ao longo dele. Além disso, outra possibilidade de influência da restrição orçamentária no processo estudado poderia ser a falta de dotação orçamentária para fazer as adaptações em projetos ou obter documentos necessários para cumprir exigências da entidade concedente dos recursos.

Fonte: Própria dos autores, 2016.

CONCLUSÃO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades de diferentes esferas de governo. A multiplicidade de órgãos com influência nesse campo é considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento das políticas da área. Entende-se que o intrincado ambiente institucional da área oferece diversos obstáculos para o acesso aos recursos públicos destinados à mesma e para a subsequente concretização de ações, programas e projetos da área, o que representa um obstáculo à universalização do acesso aos serviços.

No trabalho, foram identificados alguns fatores apontados pela bibliografia estudada que correspondem a limitações da atuação interorganizacional e intergovernamental na gestão das políticas públicas. Tais fatores foram agrupados em subcategorias, e estas, por sua vez, foram agrupadas em categorias de análise. Assim, foram identificadas na pesquisa categorias normativas e administrativas que se desdobram nas subcategorias incompatibilidade entre normativos, instabilidade nos normativos, cooperação interinstitucional, institucionalização dos procedimentos, descontinuidades administrativas, conflitos intra e interinstitucionais, pontos de veto, mudança ou desvios dos objetivos iniciais, preferências da companhia estadual, falhas de projeto e restrições de orçamento. Ao identificar tais aspectos que influenciam a ação interinstitucional, entende-se que o presente trabalho oferece uma contribuição ao entendimento de limitações institucionais que afetam a política pública de saneamento básico.

Considerando-se sua aplicação no ambiente institucional-normativo relacionado com o acesso aos recursos públicos disponibilizados à área, é possível contribuir preliminarmente para uma maior equidade no acesso aos recursos públicos destinados ao saneamento básico, flexibilizando certas limitações como, por exemplo, a relativa à dependência de

trajetória desde a instituição do Planasa, que fortaleceu as companhias estaduais de água e esgoto e afeta até hoje a política de saneamento básico. Entende-se que o conhecimento dessas categorias permitirá um aprofundamento da análise da inter-relação entre as instituições da área, com vistas a uma maior simplificação dos procedimentos de acesso, que devem se pautar por um olhar mais atento aos entes mais fragilizados e de menor capacidade de gestão.

Entende-se que há outros aspectos que explicam as limitações institucionais e normativas na gestão intergovernamental e interorganizacional das políticas públicas que podem afetar o acesso aos recursos públicos destinados à área de saneamento básico, e que aqui não foram identificados por limitações do trabalho. Não foram analisadas mais detalhadamente categorias como a técnica, a ambiental, entre outras, sendo que tais variáveis estão contempladas, na medida do possível, nas categorias abordadas. Além disso, não foram estudadas possíveis subcategorias dentro da categoria política. Entende-se que a política permeia toda a ação social, assim, considera-se que deve ser empreendido um esforço de depuração do conteúdo político por trás das categorias administrativas e normativas apresentadas neste trabalho, abarcando na análise os conceitos adotados de Estado e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas:** licitação, contratação, fiscalização e utilização. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** [online], v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci_abstract>. Acesso em: 18 nov. 2014.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. Indicadores de saúde ambiental com enfoque para a área de

saneamento. Parte 1 – aspectos conceituais e metodológicos. **Engenharia sanitária e ambiental**, v. 8, n. 1, p. 13-25, jan./mar. e n. 2, abr./jun., 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicada no DOU de 20.9.1990. Brasília, DF, 1990.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicada no DOU de 22.6.1993, republicado em 6.7.1994 e retificado em 6.7.1994. Brasília, DF, 1993.

_____. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. **Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento**: marco conceitual e estratégia metodológica. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. 116 p.

_____. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528 de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Publicada no DOU de 11.01.2007. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, 2013. 173 p. Disponível em: <
http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Construindo o estado republicano**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 416p.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**:

coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 14, p. 315-333.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão Pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de gerenciamento de projeto na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 17. ed. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC – Campinas. Campinas: Papyrus, 2013. 352 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634 p.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da política nacional de saneamento**. Brasil: 1996-2000. 2003. 248 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2003.

DIAS, Marion Cunha; BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. Índice de salubridade ambiental em áreas de ocupação espontâneas: um estudo em Salvador – Bahia. **Engenharia sanitária e ambiental**, v. 9, n. 1, p. 82-92, jan./mar. 2004.

FARIA, Simone Alves de; FARIA, Ricardo Coelho de; MOTA, José Aroudo. A instabilidade da performance dos serviços de saneamento no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, 115-140, jun./dez., 2003.

FIORI, José Luís. Estado e federalismo. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994.

_____. O capitalismo e suas vias de desenvolvimento. In: HADDAD, Fernando (Org.). **Desorganizando o consenso**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998. p. 67-83.

FLEURY, Sônia. **A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas**. Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. p. 11-57.

HELLER, Léo. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces: a

perspectiva da saúde pública. In: _____; CASTRO, José Esteban (Org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 7, p. 179-195.

_____; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.** [online], v. 12, n. 3, p. 284-295, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-41522007000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 abr. 2014.

HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a teoria da regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 9-31, 1998.

_____. Forma política, instituições políticas e Estado – I. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1, n. 24, p. 9-36, 2007.

_____. **Teoria materialista do estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado – Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Raven, 2010.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES (UNICAMP)**, Campinas, v. 21, n. 20, p. 30-41, 2001.

KNOTT, Jack H.; HAMMOND, Thomas H. Teoria formal e administração pública. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 8, p. 187-205.

MULAS, Andrés Sanz. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 3, p. 98-115.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: _____. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984. p. 140-177.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de**

Administração Pública - RAP, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

O'TOOLE JR, Laurence J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 10, p. 229-248.

PAIM, Jairnilson Silva. Universalidade, integralidade e equidade. In: Rezende, Sonaly Cristina (Org.). **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 20-58. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2014.

PMI - **A guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® guide)**. 4. ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2008.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14626.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

SAIANI, Carlos César Santejo. **Restrições à expansão dos investimentos em saneamento básico no Brasil**: déficit de acesso e desempenho dos prestadores. 315 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

SAMPAIO, Aldair Dias. **Universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades rurais**: Um estudo a partir de quatro tipos de prestadores no Estado da Bahia. 2013. 170 p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SEROA DA MOTTA, Ronaldo. **Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004. Notas Técnicas, 5.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEPPALA, Osmo T.; KATKO, Tapio S. Gestão e organização dos serviços de saneamento. Abordagens europeias. In: HELLER, Léo; CASTROS, Esteban. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 5, p.135-155.

SILVA, José Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 25, p. 549-570.

_____; MACHADO, L. Serviços urbanos em rede e controle público do subsolo – novos desafios à gestão urbana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 102-111, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8594.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. Estado e política de saneamento no Brasil. In: REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). **Cadernos temáticos para o panorama do**

saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 614-641.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. **BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 5-23, 2008. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/porta/images/bib66.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____; _____. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública** [online], v. 47, n. 3, p. 587-599, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122013000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 abr. 2014.

TSEBELIS, George. **Veto players**: how political institutions work. California: University of California, 2001. 440 p.

UDDAMERI, Venkatesh; SINGH, Vijay P. A experiência dos Estados Unidos em saneamento: interação entre políticas públicas e gestão. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Org.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 16, p. 353-370.

ZILLER, Jacques. O sistema continental de legalidade administrativa. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. cap. 12, p. 273-289.