

PERSPECTIVAS DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL EM 2010 E 2021.

Nathália Campos de Castro¹

Maria de Nazaré Moraes Soares²

Suely Salgueiro Chacon³

Resumo: Este trabalho pretende explicar acerca de uma avaliação da política pública de saneamento básico no Brasil sob a perspectiva comumente utilizada nas duas últimas décadas. Para tal feito, almeja-se verificar como está o cenário presente da prestação do serviço de saneamento básico no Brasil e a viabilidade para o atingimento das metas de universalização do acesso à água tratada, à cobertura e ao tratamento do esgotamento sanitário, duas das dimensões do saneamento básico, estabelecidas pela atualização do marco regulatório do setor. A coleta de dados é feita no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) e em trabalhos científicos da plataforma Scielo. A metodologia é o levantamento bibliográfico e documental para a averiguação da efetividade da política pública (GIL, 2002). A perspectiva avaliativa é a da avaliação de impacto, sob um paradigma pós-positivista em Denzin e Lincoln (2012) e da avaliação de terceira geração em Guba e Lincoln (2011). Dessa forma, busca-se responder às indagações da efetividade da política.

Palavras-chave: Política Pública; Avaliação; Saneamento Básico, Água; Esgoto.

Abstract: This work intends to explain about an evaluation of public basic sanitation policy in Brazil from the perspective commonly used in the last two decades. To this end, the aim is to verify how the present scenario of providing basic sanitation services in Brazil is and the feasibility of achieving the goals of universal access to treated water, coverage and treatment of sanitary sewage, two of the dimensions of basic sanitation, established by updating the sector's regulatory framework. Data collection is carried out in the National Sanitation Information System (SNIS) and in scientific papers on the Scielo platform. The methodology is the bibliographical and documental survey to verify the effectiveness of the public policy (GIL, 2002). The evaluative perspective is that of impact evaluation, under a post-positivist paradigm in Denzin and Lincoln (2012) and third-generation evaluation in Guba and Lincoln (2011). In this way, an attempt is made to answer questions about the effectiveness of the policy.

Keywords: Public Policy; Evaluation; Basic Sanitation, Water; Sewage.

¹ Pós-graduanda em Avaliação de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – PPGAP - UFC. Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Ceará pela UECE. E-mail: nathalia.campos@alu.ufc.br

² Professora no Departamento de Estudos Interdisciplinares – DEINTER da Universidade Federal do Ceará – UFC. Doutora em Administração pelo PPGA – Programa de Pós-Graduação da UFC E-mail: nazare.soares@ufc.br

³ Professora no Departamento de Estudos Interdisciplinares – DEINTER da Universidade Federal do Ceará – UFC. Doutora em Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável – PPGCDS da UNB. E-mail: suelychacon@ufc.br

1 INTRODUÇÃO

O trabalho almeja realizar uma pesquisa com o objetivo de compreender quais as perspectivas de avaliação que veem sendo utilizadas para avaliar políticas públicas de saneamento básico no Brasil. O objeto de análise será identificar quais paradigmas de avaliação permearam a análise da prestação do serviço de saneamento básico; quais os atores predominantemente envolvidos e quais os resultados, efeitos ou impactos das avaliações de saneamento básico no Brasil.

A política para universalização do saneamento básico no Brasil, embora traga metas quantificáveis para atingimento e prazos, não deve ser reduzida a uma política institucional e econômica, mas também a uma política social, pois são interdependentes. O fato da elevada racionalidade introduzida pelo marco regulatório com aferição da eficiência para comprovar uma eficácia, deve, necessariamente, perpassar por uma avaliação de equidade e impactos sociais, além de considerar os aspectos da sustentabilidade em suas dimensões interdisciplinares a fim de se alcançar os benefícios para os usuários do serviço público de saneamento básico.

Para além do atingimento das metas de universalização, a política deve considerar a percepção dos beneficiários dessa política. Assim, avaliar é identificar e medir os efeitos de uma ação governamental em um campo específico da vida social e no entorno físico. Considera-se que a avaliação remeteria para uma negociação das interpretações e que mudanças seriam significativas para quem, e isso levaria à diferença de outras avaliações (GUBA; LINCOLN, 1989).

Ao realizar levantamento bibliográfico e estudo documental de avaliações na área do saneamento básico, percebe-se a predominância de avaliações de impacto, eminentemente com métodos quantitativos e possibilidades de inclusão de métodos qualitativos, o que poderia enquadrar, majoritariamente, as pesquisas nessa área no padrão pós-positivista.

Outro fato que chama a atenção é a primazia de engenheiros, arquitetos e economistas que pesquisam sobre o setor. Essa contextualização indica a necessidade premente de pesquisar acerca da efetividade na vida das pessoas, por meio de uma metodologia construtivista, uma abordagem que seja condizente com o processo de investigação de avaliação responsiva, afim de que embora se busque a meta de universalização do saneamento até 2033, considerando as premissas de uma avaliação crítica, possamos abandonar a ideia de que será possível encontrar soluções rápidas para os problemas sociais. (GUBA; LINCOLN, 2011).

Para Scriven (1991), a avaliação não é uma disciplina tradicional e sim uma transdisciplinar que, necessariamente, utiliza muitas áreas tradicionais de estudo e, por isso, os avaliadores não podem se dar ao luxo de se fixar num único paradigma de investigação. Deste modo, corroborando com a visão do autor, é que este trabalho busca utilizar a interdisciplinaridade das áreas epistemológicas do conhecimento para realizar a avaliação.

A água e o saneamento representam, por si só, um desafio global enorme, fazendo com que “[...] a equidade de acesso seja factível com custos necessários para viabilizar os serviços de oferta de água tratada e esgotamento sanitário [...]”. (SANTOS *et. al.*, 2019).

Entretanto, atingir um determinado nível de equidade considerando os custos para viabilizar os serviços exige uma decisão política fundamental: subsidiar o saneamento. A maioria das pessoas que não têm acesso é pobre e não pode pagar pelo investimento. (FURIGO, 2020).

A pesquisa é um levantamento bibliográfico e documental com metodologia qualitativa (GIL, 2002). O artigo efetua um comparativo dos índices de atendimento à população por região no período de 2010 e 2021 de água tratada e cobertura e tratamento do esgoto, duas das dimensões do saneamento básico, verificando a melhoria ou não do serviço, bem como a expectativa dos indicadores com as novas regras do marco regulatório do saneamento.

Assim, o artigo efetua um comparativo dos índices de atendimento à população por região no período de 2010 e 2021 de água tratada e cobertura e tratamento do esgoto, duas das dimensões do saneamento básico, verificando a melhoria ou não do serviço, bem como a expectativa dos indicadores com as novas regras do marco regulatório do saneamento.

2. RETROSPECTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO CIÊNCIA

O surgimento da política pública como ciência ocorreu em meados da década de 1950 nos Estados Unidos no contexto pós Segunda-Guerra Mundial, onde este país saiu como grande vencedor e financiador da reconstrução dos países destruídos pela guerra.

“A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos” (Souza, 2007, p.66-67).

Autores como Arretche (2003) e Farah (2011) relatam que ela surge como um subcampo da Ciência Política, porém devido ao seu caráter interdisciplinar, abrangendo diversas áreas do conhecimento como Administração, Economia, Direito, Ciência Social, etc,

acabou se descolando de um campo do saber específico e criando status de uma ciência multidisciplinar.

“Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, digase de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área”. (Faria, 2003, p.22).

A análise da política pública foi didaticamente dividida em etapas, embasada na ideia de que todas as políticas teriam estágios, o que possibilitou simplificar o complexo processo de produção de políticas, destacando seus aspectos centrais (construção da agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação³), como também sedimentou o desenvolvimento do próprio campo de estudos (DeLeon, 1999).

No Brasil, a ideia das políticas públicas introduziu-se em meados da década de 1950 para 1960, contudo foi a partir da Reforma Administrativa do Estado de 1990⁴, no contexto da administração gerencialista e da descentralização, que houve a consolidação das políticas públicas no Brasil. Para Souza (2007), a história do pensamento político brasileiro se confunde com a história de uma reflexão sobre o Estado, ou seja, a reflexão baseada em uma visão generalista, centrada mais no papel do Estado do que nas questões atinentes ao governo.

“O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública” (Farah, 2011, p.32).

³ Leonardo Secchi (2012), classificou o ciclo de políticas públicas como uma forma de visualizar e interpretar a vida de uma política pública. Por meio do ciclo, é possível observar que as políticas públicas se desenvolvem em fases sequenciais e interdependentes.

⁴ Conhecida como Reforma do Estado de 1990, durante o governo Collor de Melo, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, encabeçada pelo economista Bresser-Pereira, tentou imprimir um modelo empresarial de gestão, com base na eficiência, que objetivava superar uma máquina estatal burocrática e patrimonial, com quatro eixos: redefinição das funções do Estado; redução do grau de interferência do Estado; aumento da governança do Estado e aumento da governabilidade. O resultado foi racionalização regida por fundamentos fiscais. Houve distanciamento do Estado do seu caráter social e político, bem como enfraqueceu a democracia e o espaço público.

A conceituação de política pública conforme Dye (1975) descreve é a que o governo escolhe fazer ou não fazer. Contudo, essa opinião passou por reinterpretações que criaram questionamentos a respeito da definição de políticas públicas, gerando um problema conceitual. Primeiro porque elas podem ser elaboradas e/ou executadas por atores estatais ou privados; segundo porque podem se referir à omissão ou à negligência de atuação e terceiro porque as diretrizes estruturais ou operacionais também podem ser consideradas políticas públicas. São questões em aberto que perpassam pela área em construção.

No sentido de trazer um direcionamento acadêmico e científico para as políticas públicas que em 2010 com a edição da “Carta de Balneário Camboriú” as políticas públicas são reconhecidas, no Brasil, como pertencentes a uma seara, o chamado “Campo de Públicas”⁵. No que pese haver essa organização do saber, as questões que permeiam os nós conceituais na área continuam vigentes, sem um consenso sobre as definições e, possivelmente, nem se pretenda tê-las a fim de que não se cerceie o debate tão essencial ao desenvolvimento das políticas públicas.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A fase de avaliação de uma política é de fundamentação importância, pois traz respostas a respeito não somente do alcance de objetivos, como também de percepções e proposições de melhorias para uma determinada política ou pode determinar até sua descontinuidade. Ao longo dos anos, surgiram vários modelos de classificação de avaliação de políticas públicas.

Há diferentes origens das visões de avaliação, diversas predisposições de autores de várias abordagens de avaliação e seus adeptos propuseram concepções, métodos de coleta de dados e análise e técnicas interpretativas muito diferentes. (WORTHEN, *et. al.*, 2004)

Segundo Denzin e Lincoln (2012), houve uma evolução histórica dos paradigmas de investigação que vão desde a positivista; pós-positivista; teoria crítica; construtivista e participativa. No aspecto metodológico, diferem pôr as duas primeiras serem experimentais com a positivista usando método quantitativo, enquanto a pós-positivista já poderia incluir o

⁵ Durante o IX ENEAP – Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública, organizado pela FENEAP – Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública, com apoio da UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina Estudantes, coordenadores e professores de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas de universidades brasileiras, reunidos em Balneário Camboriú - SC, de 5 a 8 de agosto de 2010, redigiram tal documento para assegurar a conformação do campo do saber de “públicas” no Brasil, a partir da confluência – multi ou interdisciplinar – das áreas de conhecimento em Administração, Ciência Sociais, Direito e Economia, as quais, segundo Mezzomo Keinert (1998) , sobressaíram no decorrer do século XX na aplicação de seu referencial teórico para a formação acadêmica e produção científica em administração pública no país.

qualitativo, a teoria crítica como dialógico-dialética, a construtivista sendo hermenêutico-dialética e a participativa incluía uma investigação colaborativa e emancipatória.

As várias áreas do conhecimento, especialmente as de estruturação mais recente, como é o caso da avaliação, estão sujeitas a disputas de natureza ideológica. A avaliação faz uso de diferentes modelos, frutos de concepções as mais diversas, e enfrenta complexos problemas metodológicos difíceis de consenso. Isso traduz a intensa fermentação que existe em seu campo de atuação, o que é um sintoma bastante positivo. (SCRIVEN, 1972).

Dentro da etapa da avaliação, ainda emergiu o embate de qual metodologia utilizar, a quantitativa ou a qualitativa. Após anos de controvérsias entre os teóricos de qual metodologia qualitativa ou quantitativa era melhor, de 1960 a 1980, após isso chegou-se à conclusão de que os benefícios da integração dos dois métodos num estudo avaliatório eram melhores. (WORTHEN, *et. al.*, 2004).

Conforme Guba e Lincoln (2011), apesar de haver o debate sobre qual método é o mais adequado para realizar uma investigação sobre a construção humana das realidades sociais, não há como sustentar que o método único é o caminho mais adequado para a produção do conhecimento. Para Arcoverde e Albuquerque (2016), a metodologia mista permite interagir análises diferenciadas de uma realidade e como tal ultrapassar abordagens meramente determinantes, lineares e quantificáveis do fenômeno apreciado.

Diversos autores criaram tipologias de avaliação, a exemplo disso, Guba e Lincoln (2011), classificaram em quatro gerações as avaliações de políticas públicas, a 1ª é baseada na mensuração; a 2ª é a de definição de objetivos; a 3ª é a de emissão de juízo de valor e a 4ª é uma abordagem alternativa chamada de hermenêutica-dialética.

Gussi (2019), fez um percurso entre matrizes paradigmáticas de avaliação, desde a avaliação positivista que é objetiva, quantitativa e neutra; avaliação crítico-dialética voltada para a subjetividade, crítica, participativa e transformadora; a avaliação construtivista que é compreensiva, subjetivista, qualitativa e negocial; e a avaliação pós-construtivista, experiencial, intersubjetiva, usa métodos mistos e etnográficos, dialógica e participativa. Esse caminho desde as primeiras avaliações mais descritivas, com testes, de caráter operacional até o mais atual estágio de avaliação mais compreensiva e relacional.

Todas essas ramificações em classificações são didáticas e conceituais, nenhuma tem a prerrogativa de ser melhor do que a outra dentro da intenção de se fazer ciência, ou seja, não há uma sobreposição de abordagem, paradigma, percurso ou quaisquer outros nomes que venham a chamar, todas coexistem e, por vezes, são utilizadas de forma conjunta ao se realizar pesquisa científica com triangulação de abordagens, conferindo-se assim avaliações mais sistêmicas.

A avaliação não é uma disciplina tradicional, e sim transdisciplinar, que necessariamente utiliza muitas áreas tradicionais de estudo, por isso, os avaliadores não podem se dar ao luxo de se fixar num único paradigma de investigação (SCRIVEN, 1991).

O fato de as avaliações positivistas serem centradas na mensuração e o avaliador ficar distante do sujeito/objeto faz com que o avaliador seja o detentor do conhecimento, tornando a avaliação mais neutra, objetiva e imparcial. Enquanto que as avaliações pós-construtivistas têm o foco para o sujeito e o objeto, negando que exista uma neutralidade e imparcialidade na avaliação, tornando-as mais subjetivista, relacional e compreensiva; aproximando o avaliador do sujeito/objeto; criando a pesquisa-ação. Esta mescla a análise documental com pesquisa de campo, dando uma visão interpretativa, participativa e emancipatória, características de uma abordagem contra hegemônica e decolonial da ciência.

4 A AVALIAÇÃO DE IMPACTO E A AVALIAÇÃO DE SUSTENTABILIDADE

A avaliação de impacto foi a primeira tipologia conhecida desde o surgimento do paradigma positivista. O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (1997, p.39), afirma que a avaliação de impacto para além de deter-se sobre os efeitos e impactos deve também considerar outros quatro “conjuntos importantes de cuestiones generales: la eficiencia, la efectividad y la continuidad de la justificación”.

Cohen e Franco (1999) para comporem a definição de avaliação de impacto utilizaram conceitos propostos pelas organizações supranacionais: a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial de Saúde (OMS).

[...] un escrutinio – lo más sistemático y objetivo posible – de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sustentabilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones tanto del prestatario como de los donantes (OCDE/CAD 1991, apud BID, 1997, p. 02).

A avaliação de impacto é um exame que “permite conocer si el programa social ha generado cambios relevantes en la condiciones de vida de la población beneficiaria” e por isso deve ser executada só após um determinado tempo que o programa foi concluído. SIEMPRO (1999, p.106).

Em relação às avaliações que ocorrem ao término do programa, propostas pelo BID (1997) e SIEMPRO (1999), denominadas de avaliação *ex-post* ou de avaliação de impacto

pode-se inferir que ambas compartilham de definições que podem ser consideradas equivalentes.

Aguiar e Ander-Egg (1995), classificam quanto ao momento em que se avalia, ou seja, quando se avalia em avaliação *ex-ante*, durante e *ex-post* –, também conhecida como avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão, esta ocorre quando uma política, programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento, após finalização.

Para Worthen (2004), a avaliação de impacto está dentro de uma perspectiva utilitarista, que é objetivista, com fatos reproduzíveis, pois estima o valor do impacto global de uma política para aqueles que são afetados e a perspectiva intuicionista-pluralista, que é subjetivista, onde o valor da política varia de acordo com seu impacto para o cidadão individualmente. Dessa forma, a utilitarista é centrada nos objetivos, no consumidor, na experiência, na administração, enquanto a intuicionista-pluralista é naturalista e centrada no participante.

Conforme Martinic (1997), considera o critério aspecto/atividade a ser avaliado, denominando de “*evaluación del impacto*”, no qual o exame dos resultados é realizado com o objetivo de verificar se a política, o programa ou o projeto contribuiu para a solução do problema.

Existem formas de realizar uma avaliação final ou de impacto e que são assim definidas: 1) avaliação do processo de gestão, que tem como objetivo verificar como foram tomadas às decisões de gestão; 2) avaliação de objetivos e metas tem como objetivo verificar se os objetivos e metas programados foram alcançados, com que velocidade e quais os custos para isso; 3) avaliação comparativa que tem como objetivo comparar a situação existente antes e depois da implementação do projeto; d) avaliação custo-benefício tem como objetivo comparar os custos do projeto com os benefícios do projeto (TENÓRIO, 2000, p.73-75).

No que pese a avaliação de impactos ter sido historicamente atrelada à metodologia quantitativa, eminentemente positivista ligada a testes e cálculos matemáticos, há controvérsia quanto à essa hegemonia. A avaliação de impacto expressa mudanças efetivas e/ou significativas na vida das pessoas em decorrência de determinada intervenção, experiência ou prática social (ROCHE, 2003).

Os números só sintetizam processos, dinâmicas e estruturas, tanto quanto esses podem ser decifrados e expressos substantivamente (MARTINELLI, 2003). Rompendo com o estigma e a pragmatismo da dicotomia maniqueísta que insiste em colocar o quantitativo e o qualitativo, seja nas Ciências Sociais ou na pesquisa em outras searas, como contraditórios e divergentes.

No contexto da avaliação da política pública de saneamento básico, historicamente, houve preponderância de avaliações voltadas aos levantamentos de critérios de eficiência, eficácia e efetividade, características típicas de uma avaliação de impacto, mais tradicional, aquela com mensuração de resultados. Contudo, o saneamento é uma temática multidimensional, pois afeta à saúde, o meio ambiente, à cidadania, entre outros aspectos atinentes à sobrevivência humana, ou seja, gera efeitos diretos e indiretos à sociedade, sendo, pois, necessário o estudo deles na vida real das pessoas.

Nessa perspectiva, Arcoverde (2013), afirma que a avaliação de impacto pode sim ser feita com um método de pesquisa qualitativo ou em conjunto com a metodologia quantitativa, pois se complementam na investigação das mudanças implementadas, seja por políticas públicas junto à população ou por práticas sociais. Embora saliente que as pesquisas avaliativas de impactos sejam raras e complexas no domínio social, elas são de extrema necessidade no campo das políticas públicas e de práticas sociais.

Corroborando com esse pensamento a expectativa de que os programas de saneamento básico tenham impacto sobre as condições de saúde da população. Uma coisa é abastecer a população com sistemas de água e esgoto, e neste sentido, fornecer produtos como torneiras de água e sistemas de eliminação de dejetos. Outra coisa bastante distinta é a qualidade deste serviço e, mais distinta ainda, seu impacto sobre as condições de saúde da população. (ARRETCHE, 2013).

A relativa escassez de estudos qualitativos nas pesquisas avaliativas de impactos pode ser decorrente de dificuldades de realização de investigações, especialmente pela ausência de recursos, os quais são mais demandados numa metodologia qualitativa do que em uma quantitativa; a previsibilidade no campo do planejamento de políticas públicas ou prática social e a indefinição ou ambiguidade do elemento a ser analisado, que no caso do saneamento básico é multifatorial (ARCOVERDE *et. al.*, 2016).

Autores como Celso Furtado (1974), Ignacy Sachs (1986), Amartya Sen (2000) e Enrique Leff (2001), suscitaram questões referentes à exploração dos recursos naturais; distribuição da riqueza; acesso aos serviços essenciais à vida; a organização econômica e das relações de trabalho e a promoção da justiça social atuam no contexto de acirramento do crescimento econômico e suas consequências para a humanidade. (CHACON, 2007).

Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República (CANOTILHO, 2003, p. 225).

Leff (2001), alerta para a importância da disseminação dos princípios de conhecimento ambiental na revisão das teorias econômicas e sociais, pois os modelos de produção do estágio capitalista de progresso da civilização representam um perigo para a continuidade da humanidade. As imposições neoliberais no crescimento econômico mundial se distanciam dos problemas ambientais e sociais, a exemplo do saneamento básico, dos idealizadores das políticas públicas o que é preocupante.

Celso Furtado (1974), alertou para a dicotomia entre crescimento e desenvolvimento, enquanto o primeiro ocorre em vias eminentemente econômicas, o segundo manifesta-se pela distribuição equitativa dos resultados do crescimento para toda a população.

Dessa forma, a racionalidade econômica, tão presente na política de universalização do saneamento direcionada como um negócio baseada em ganhos de escala para atingimento de metas e na eficiência com autonomia tarifária, preponderantes no crescimento do setor, deve abrir espaço para a racionalidade ambiental, a qual necessita da integração interdisciplinar de conhecimentos.

A mudança dos padrões de consumo exigirá uma estratégia multifacetada centrada na demanda, no atendimento das necessidades básicas dos pobres e na redução do desperdício e do uso de recursos finitos no processo de produção (ONU, 1995, p. 34).

Antes do surgimento do termo desenvolvimento sustentável, Sachs (1994), já falava sobre o ecodesenvolvimento, que significava um desenvolvimento socioeconômico equitativo, sensível ao meio ambiente e composto pelas seguintes dimensões: social; econômica; territorial; cultural e ecológica.

Como pode existir um crescimento com equidade, um crescimento sustentável numa economia regida pelo lucro, pela acumulação ilimitada, pela exploração do trabalho e não pelas necessidades das pessoas? Levado às suas últimas consequências, a utopia ou projeto do “desenvolvimento sustentável”, coloca em questão, não só o crescimento econômico ilimitado e predador da natureza, mas o modo de produção capitalista (GADOTTI, 2005, p. 13).

O advento do século XXI trouxe à tona, definitivamente, a discussão sobre o desenvolvimento sustentável, ideia essencial ao processo civilizatório e quiçá à continuidade humana em meio ao estágio de crescimento capitalista com exacerbado consumo e exaustão dos recursos, principalmente, os naturais.

A avaliação do saneamento básico com perspectiva na sustentabilidade passou a direcionar o seu olhar aos indicadores que levassem em conta as áreas, urbanas e rurais; os efeitos ao meio ambiente; a renda dos indivíduos; dentre outros, devido às exigências das demais dimensões além da econômica.

Os padrões atuais de produção e consumo, altamente intensivos em recursos naturais e frequentemente ineficientes em seu uso, são insustentáveis nos médio e longo prazos. Somente se estes padrões forem modificados, parcelas crescentes da humanidade poderão alcançar níveis adequados de bem-estar social, ambiental e econômico (ONU, 2011, p. 13).

O saneamento básico, especificamente o acesso à água e ao esgotamento sanitário, como monopólio natural, definido pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, passou, também, a ser discutido a partir da ótica da sustentabilidade para além da já avaliação de impactos. O saneamento está atrelado ao crescimento econômico, à preservação ambiental e à equidade social, previstos no artigo 170 da CF/1988 no título da Ordem Econômica e é uma chave para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Um dos maiores estudiosos sobre o desenvolvimento sustentável, Ignacy Sachs, afirma que a saída do “duplo nó” (pobreza e destruição do meio ambiente) exige um período relativamente longo de crescimento econômico nos países do hemisfério sul e no leste europeu. Os mais importantes documentos produzidos sobre meio ambiente têm enfatizado a necessidade de mais crescimento econômico, mas com formas, conteúdos e usos sociais completamente modificados, com uma orientação no sentido das necessidades das pessoas, da distribuição equitativa de renda e de técnicas de produção adequadas à preservação dos recursos (THOMÉ, 2014, p. 58).

A Agenda 2030, que contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) que deveriam ser criados em um processo intergovernamental inclusivo, transparente e aberto às partes interessadas, estabeleceu o de número 6 a água potável e saneamento. (BARBIERI, 2020). Essa agenda é muito arrojada, uma vez que para cumpri-la, os países – especialmente o Brasil – deverão enfrentar uma realidade de marcantes conflitos, desigualdades de acesso e de poder, bem como estimular a ação coletiva para chegar a um nível de equidade adequado.

O papel da sociedade civil no multilateralismo é de especial relevância nos foros dedicados ao desenvolvimento sustentável, tendo sido fundamental para a própria consolidação desse conceito durante e depois da Rio-92. A enorme capacidade de ação e reflexão da sociedade civil ainda pode ser mais bem integrada aos trabalhos dos diversos organismos multilaterais, os quais devem buscar formas para promover níveis de participação ainda maiores (ONU, 2011, p. 11).

No que pese a crítica à intenção benéfica do conceito de desenvolvimento sustentável onde e para quem? Pois tem como norteador as Nações Unidas, esta comandada por países desenvolvidos e, historicamente, exploradores das nações subdesenvolvidas. A política pública com foco no desenvolvimento sustentável, segundo Gadotti (2005), é bastante

criticada pelo seu caráter reducionista em comparação à sustentabilidade, além disso, afirma que, no atual contexto da globalização, aquela e o capitalismo rentista são compreendidos como termos inconciliáveis.

5 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL UMA AVALIAÇÃO EM 2010 E 2021

A partir da industrialização e o rápido processo de urbanização ocorrido no país, a infraestrutura do esgotamento sanitário começou a crescer de forma mais intensa e, por vezes, desordenada, nas grandes áreas urbanas. As áreas rurais, periferias e locais de ocupações irregulares, histórico e economicamente, foram esquecidos pelo poder público.

Em meio à pandemia de Covid-19, o Congresso Nacional aprovou uma nova legislação sobre o saneamento com a suposta pretensão de universalizar o serviço. Essa foi a Lei nº 14.026/2020 que modicou o marco do saneamento básico, criando um arcabouço legal, administrativo e regulatório para que todas as esferas de Governo (federal, estadual e municipal), os órgãos da Administração Pública e a sociedade civil somem esforços para universalizar o acesso e a efetiva prestação do serviço público de saneamento básico (MDR, 2021).

O saneamento básico é composto pelo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o consequente controle de enchentes (MDR, 2021). Este trabalho aborda a respeito de duas vertentes do saneamento que são o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

Os dados, tratam-se de uma amostra dos prestadores de serviço de saneamento, foram coletados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento - SNIS, cuja responsabilidade é da Secretaria Nacional de Saneamento - SNS – a qual tem por missão assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes, e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade (MDR, 2021)

A avaliação do SNIS nos anos de 2010 e 2021 (referentes aos dados de 2020) refere-se aos indicadores de água relacionados às dimensões financeiras; operacionais; perdas de água; consumo; atendimento e empregados; os de esgoto são: financeiras; operacionais; tratamento de esgoto; atendimento; qualidade e empregos gerados. São mais de 80 indicadores calculados nessas dimensões. Esse artigo se detém aos índices de atendimento com rede de água e com rede de esgoto em relação ao total de habitantes (MDR, 2021).

O diagnóstico de 2010 apurou informações sobre abastecimento de água em 4.952 municípios e sobre esgotamento sanitário em 2.734 municípios. Os índices de atendimento por redes de água em 2010 nas áreas urbanas das cidades brasileiras tiveram uma média nacional de 92,5%, destaque para as regiões Sudeste e Sul, em que os índices médios foram de 96,6% e 96,0%. Apurou-se também o atendimento com redes coletoras de esgotos a um contingente de população urbana cujo índice médio no País foi de 53,5%, destacando-se a região Sudeste, com média de 76,6%, e o Centro-Oeste, 50,5%. Já o tratamento dos esgotos gerados chegou a uma média nacional de 37,9% (SNIS, 2010).

O diagnóstico de 2021, referente aos dados de 2020, ou seja, uma década depois, apurou informações sobre abastecimento de água em 5.335 municípios e sobre esgotamento sanitário em 4.774 municípios. Os índices de atendimento por redes de água em 2021 nas áreas urbanas das cidades brasileiras tiveram uma média nacional de 93,5%, destaque para as regiões Sudeste e Sul, novamente, em que os índices médios foram de 91,5% e 91,4%. Apurou-se também o atendimento com redes coletoras de esgotos a um contingente de população urbana cujo índice médio no País foi de 64,1%, destacando-se a região Sudeste, com média de 81,7%, e o Centro-Oeste, 61,9%. Já o tratamento dos esgotos gerados chegou a uma média nacional de 51,2% (SNIS, 2021).

Atualmente, a maior parte do serviço ainda é prestado por órgãos municipais ou empresas estatais de saneamento, porém há um quantitativo em crescente aumento de empresas privadas atuando no setor. Em relação aos prestadores de serviço verificou-se que tanto para água como para esgoto a maior parte do serviço é prestado por pessoas jurídicas de direito público, conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Prestadores do serviço de saneamento básico

Prestadores de Serviço de Abastecimento	Água	Esgotamento Sanitário
Adm Pública Direta	53,50%	81,42%
Autarquia	34,50%	13,71%
Empresa Privada	9,02%	3,70%
Sociedade de Econ Mista	2,24%	0,87%
Empresa Pública	0,45%	0,18%
Organização Social	0,30%	0,12%

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (2021).

No que pese a maior parte do serviço ser prestado pelo setor público, percebe-se um aumento de empresas privadas, o que pode ser maior com as alterações do marco regulatório

do saneamento básico. Vindo a corroborar com a tese de que pode haver uma privatização do setor a depender do atendimento ou não das metas do marco regulatório nas dimensões técnicas e interferência na dimensão política, que é a reflexão teórico-metodológica de que a avaliação da política pública deve ser percebida nessa relação dialética (SILVA, 2008).

Apesar de os dados se apresentarem crescentes na última década, ainda são desanimadores em relação à totalidade do território brasileiro, um país que ainda tem 35 milhões de pessoas sem acesso à água potável e 100 milhões sem rede de esgoto enfrenta um grande desafio rumo à universalização. Ademais, é necessário lançar mão de ferramentas que permitam indagação e valoração dos aspectos relacionados com o processo de definição, formulação e estabelecimento de viabilidade da política, isso é realizado por meio da análise de viabilidade econômico-financeira (custo-efetividade), viabilidade política, institucional e análise de sustentabilidade (SIEMPRO, 1999).

Segundo Roche (2033), os impactos da política expressam mudanças efetivas e/ou significativas na vida das pessoas em decorrência de intervenções sejam experiências ou da prática social. A avaliação da política pública de saneamento básico necessita da apreensão da dimensão subjetiva dos estudos e, de forma subjacente, a determinação daquilo que decorre do fator em avaliação e que não teria ocorrido sem a devida intervenção (ARCOVERDE *et. al.*, 2016).

Deve-se ser feitas algumas considerações aos cálculos do SNIS, pois podem apresentar algumas discrepâncias nas informações, importantes de serem relatadas, que são: 1) os dados utilizados são autodeclarados pelos prestadores de serviço tanto públicos quanto privados; 2) apesar de serem dados oficiais dados pelo governo, eles não passam por nenhum tipo de auditoria; 3) há prestadores de serviço que não fornecem os dados e 4) ao contrário do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), o SNIS desconsidera atendimentos de saneamento básico feitos por sistemas alternativos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou estudar a respeito das perspectivas de avaliação existentes no campo da política pública de saneamento básico, entendendo que há predominância do percurso avaliativo de impacto nessa política. Embora majoritariamente com utilização de métodos quantitativos de análise, é possível haver, e torna-se cada vez mais necessária, uma interferência da metodologia qualitativa no cenário de transformações necessárias e presentes já no contexto do saneamento básico no Brasil.

A evolução histórica, os índices precários e a revisão da legislação atinente ao setor exigiram que houvesse, também, uma avaliação de sustentabilidade, em dimensões diversas, para enfrentamento da questão do saneamento básico de forma a promover a cidadania e busca por justiça social ainda que seja um sonho distante a alcançar.

Embora as ideias de sustentabilidade sejam introduzidas por instituições financiadoras inseridas no ápice da racionalidade econômica do rentismo neoliberal, é inquestionável que os recursos financeiros são e serão essenciais para atender à complexidade de obras que se fazem necessárias para levar o saneamento a todos, principalmente às áreas rurais e periferias das cidades, tão amargamente carentes do serviço. Não há como separar a política econômica e social, são interdependentes à medida que há determinantes que operam em ambas, especialmente no saneamento básico, o que exige uma ciclicidade entre medição da eficiência, comprando a eficácia da política por meio da equidade. (COHEN, *et. al.*, 1998).

Os dados do SNIS demonstram que as avaliações na última década apresentaram melhoria dos dados em todas as regiões do país, algumas com expressividade maior do que as outras, contudo o avanço é lento e, para ocorrer a universalização até 2033, conforme exige a lei, os esforços precisam ser muito maiores e coordenados em diversas dimensões. Um fato é relevante, o interesse do setor privado no saneamento básico se faz presente de forma acentuada, guiado pela lógica do racionalismo econômico, entretanto cabe à sociedade e aos governos exigirem de forma inegociável a racionalidade sustentável para que o saneamento não se torna apenas mais um “bom negócio” a se investir.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, M e ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Trad. Jaime A. C. e Lucia M E. Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALBUQUERQUE, Cristina Maria Pinto. **Avaliação de Impactos – da teoria à práxis**. Recife: Editora, UFPE, 2016.
- ARCOVERDE, A. C. B. **Como avaliar impactos in Metodologias Qualitativas de pesquisa em serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos**, 1997.
- BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos –**

2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis>
Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos –**

2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis>
Acesso em: 8 jul. 2023.

CANOTILHO, José J Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª Ed. São Paulo: Almedina, 2003.

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o Caminho das Águas:** políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Série BNB Teses e Dissertações Nº 8, 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998

DeLEON, Peter. **The Stages Approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?** In Sabatier (ed.). Theories of the Policy Process. Oxford, Westview Press, 1999.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluências emergentes. In: **Paradigmas y perspectivas en disputa.** Manual de investigación cualitativa. Vol. II, GEDISA editorial, 2012.

FARAH, Marta F. S. **A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas.** In Marques, E. e Faria, C. A. P. A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013

FARIA, Carlos A.P. **Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas:** Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº. 51, fev., 2003.

FURIGO, Renata de Faria Rocha. **Universalização do saneamento no contexto dos assentamentos precários urbanos brasileiros.** Campinas: PUC-Campinas, 2020.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 5. ed. rev. amp. São Paulo: Editora Nacional, 1974b.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra e Cultura da Sustentabilidade.** Lusófona de Educação. v. 6, 2005. Disponível em: <
<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/rle/n6/n6a02.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração.** Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

- GUSSI, A. F. **Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil.** Revista AVAL, jul/dez. vol. 2, nº 16, 2019.
- LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.
- LOWI, T. **Four systems of policy, politics and choice.** Public Administration Review, vol.32, n.4, jul-aug. 1972.
- MARTINIC, S. **Diseño y evaluación de proyectos sociales: herramienta para el aprendizaje.** Mexico: COMEXANI-CEJUV, 1997.
- ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. RIO+20. **Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20.** Brasília, Nov. 2011. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2023.
- Roche, C. **Avaliação de impacto dos trabalhos de Ongs: aprendendo a valorizar as mudanças.** São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Gesmar Rosa et. al. **Estudos e proposições de medidas e arranjo técnico-institucional para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6: Resumo Executivo.** Brasília: IPEA/IPC-IG, 2019. Disponível em: <http://www.ipcundp.org/system/files/ResumoExecutivoODS%206AguaeSaneamentoRelatorioFinal.pdf>. Acesso em: 03 junho de 2023.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.** Tradução de E. Araújo. São Paulo: Vértice, 1986a.
- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SCRIVEN, Michael; TYLER, R. W.; GAGNE, R. M. **Perspectives of Curriculum Evaluation.** 5 ed. Rande McNally, 1972.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas.** In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.
- TENÓRIO, F. G. **Avaliação de projetos comunitários: uma abordagem prática.** São Paulo: Loyola, 2000.
- THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** 4ª Ed. rev., ampl. e atual. Salvador BA: Jus Podivm, 2014

WORTHEN, B; SANDERS, J.R.; JODY, L. F. **Avaliação de programas: concepções e práticas.** São Paulo: EDUSP, 2004.