



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação

Programa de Pós-Graduação em Administração

**AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA REDE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR SANEAMENTO POR
MEIO DA UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS MULTICRITÉRIOS
DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO**

Miguel Crisóstomo Brito Leite

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon

Brasília – 2010



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação

Programa de Pós-Graduação em Administração

**AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA REDE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR SANEAMENTO POR
MEIO DA UTILIZAÇÃO DE MÉTODOS MULTICRITÉRIOS
DE APOIO À TOMADA DE DECISÃO**

Miguel Crisóstomo Brito Leite

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon

Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração. (Programa de Pós-Graduação em Administração).

Brasília - 2010

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação

Programa de Pós-Graduação em Administração

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós – Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração. (Programa de Pós-Graduação em Administração).

Avaliação da Estrutura de Governança da Rede de Políticas Públicas do Setor Saneamento por Meio da Utilização de Métodos Multicritérios de Apoio à Tomada de Decisão

Miguel Crisóstomo Brito Leite

Aprovado por:

Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon
Universidade de Brasília – UnB, PPGA – Orientador

Prof. Dr. Marcelo Granjeiro Quirino
Universidade de Brasília – UnB, PPGA – Examinador interno

Dr. Frederico Campos Guanais de Aguiar
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Examinador externo

Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Universidade de Brasília – UnB – Membro suplente

Brasília, ____ de _____ de 2010.

DEDICATÓRIA

A PAI, VOYÔ MIGUEL "*IN MEMORIAN*", E MÃE, VOYÓ QUITA, EU APENAS QUERIA QUE VOCÊS SOUBESSEM QUE POR MAIS QUE EU PENSE, QUE EU FALE, QUE EU FAÇA, EXISTE ALGUMA COISA POR FAZER PARA DEMONSTRAR TODO AMOR E GRATIDÃO QUE TENHO POR VOCÊS.

À MAINHA E PAPAÍ POR ME ENSINAREM A IMPORTÂNCIA DE NÃO DESISTIR NUNCA DE LUTAR PELO QUE SE ACREDITA E ENCARAR CADA AMEAÇA COMO UMA OPORTUNIDADE DE CRESCIMENTO.

À CIBELE POR SER ALGO ASSIM, TUDO PARA MIM, MAIS QUE EU ESPERAVA. PELO APOIO E COMPREENSÃO NOS DOIS ATRIBULADOS ANOS DE MESTRADO.

À MARIA LUÍZA, MINHA LULUZINHA, E PEDRO AUGUSTO, MEU VELHINHO, POR RECARREGAREM MINHAS BATERIAS SEMPRE QUE PRECISO. MAIS, SOBRETUDO, POR NÃO ME DEIXAREM PARAR DE SONHAR, NUNCA ME ENTREGAR E NASCER SEMPRE COM AS MANHÃS PARA YÊ-LOS VIVER.

AGRADECIMENTOS

- Família é coisa para se guardar no lado esquerdo do peito, debaixo de sete chaves, mesmo que o tempo e a distância digam "não". Obrigado irmãos, tios(as), primos(as), sobrinhos (as) e cunhados(as) pela vivência e amizade que me dão força para perseguir meus objetivos.
- Ao Prof. Paulo Calmon pelo apoio e confiança na orientação do trabalho. Mais, sobretudo, pelas inesquecíveis aulas de segunda à noite.
- Ao Prof. Marcelo Quirino pela disposição e paciência ao me ensinar os caminhos do MCDA. Ao Prof. Frederico Guanais pelas recomendações no momento da qualificação do projeto. Ao Prof. Arthur Maranhão pela participação na banca e pelos comentários que muito contribuíram para o aprimoramento deste trabalho.
- À Sérgio Gonçalves e Orlando Júnior pelas entrevistas que foram fundamentais para construção do modelo desenvolvido neste trabalho. Aos integrantes do CTSA pelo tempo disponibilizado na resposta ao questionário desta pesquisa.
- Aos colegas do Darin/SNSA/MCidades por disponibilizarem material e documentos imprescindíveis para a elaboração deste trabalho.
- Aos amigos da Sht “cobaias” e consultores na caminhada do mestrado. Ao amigo Sertã pela disposição de ler e contribuir para o aprimoramento do texto.
- Aos colegas do RH do Censipam e do Núcleo Temático de Desenvolvimento Urbano da SPI pela convivência e pela compreensão quando precisei de tempo para elaborar este trabalho.
- Aos colegas do mestrado pelos intensos debates que propiciaram meu crescimento acadêmico e pessoal.
- À Sonária pelo apoio nas questões administrativas no PPGA.
- Por fim, ou seria em primeiro lugar, a Deus por colocar pessoas tão especiais em meu caminho.

EPIGRAFE

"AS MAIORIAS ANTES SOMENTE SUJEITAVAM-SE AO GOVERNO; ELAS AGORA CONDUZEM O GOVERNO. ONDE O GOVERNO PODIA ANTES SEGUIR OS CAPRICHOS DA CÔRTE, DEVE AGORA SEGUIR AS OPINIÕES DA NAÇÃO."

WOODROW WILSON, 1887

RESUMO

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, com seu órgão colegiado, o Conselho Nacional das Cidades, e a realização das Conferências Nacionais/Estaduais/Municipais das Cidades deram ao saneamento básico uma nova configuração organizacional com a participação da sociedade na formatação e no monitoramento das políticas, atividades antes exclusivas do setor público. Com esta nova configuração, o setor passou a apresentar características similares às esperadas na literatura para as redes de políticas públicas, forma emergente de governo marcada pela interdependência entre atores autônomos que interagem para trocar recursos na busca de atingir objetivos comuns. O que demanda uma estrutura de governança capaz de permitir o equilíbrio e a cooperação entre os atores públicos e da sociedade civil envolvidos com o tema. Desta forma, este trabalho buscou analisar o setor à luz das redes de políticas públicas, enfatizando no estudo da estrutura de governança da principal arena de interação do setor, o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA) que tem institucionalmente importante papel na elaboração e no monitoramento das políticas públicas desenvolvidas pela União para o setor. Para tanto, em um primeiro momento, buscou-se caracterizar a rede de políticas públicas do setor, identificando atores, instituições, arenas de interação e funções. Os resultados obtidos nesta pesquisa demonstram que existe uma rede de políticas públicas do setor e que seus atores interdependem entre si para obtenção do objetivo comum, a universalização dos serviços. Em um segundo momento, para avaliar a governança do CTSA, foi necessário desenvolver, em conjunto com integrantes da rede, modelo baseado nos métodos multicritérios de apoio à decisão (MCDA). Posteriormente, o modelo foi transformado em questionário e enviado aos integrantes do Comitê. Entretanto, as dificuldades encontradas na consulta foram maiores que as esperadas pelo pesquisador, sendo obtidas 31% das respostas desejadas. Assim, os resultados aqui alcançados não podem ser tomados como conclusivos, mas sim indicativos da governança do CTSA. Os resultados sugerem que o CTSA está passando por uma crise de governança, o que não contribui para o alcance dos seus objetivos e dificulta encontrar o equilíbrio entre o governo e a participação da sociedade civil na gestão da rede de saneamento. Por outro lado, o CTSA apresentou como pontos fortes da estrutura de governança os atores e a coordenação que são elementos fundamentais para o Comitê superar os desafios postos à sua governança.

Palavras-chave: Redes de políticas públicas, governança, saneamento básico, métodos multicritérios de apoio à decisão (MCDA).

ABSTRACT

In 2003, the Brazilian Federal Government created the Ministry of Cities and, since then, has organized several conferences about related subjects at local, State and National levels. These changes have permitted an increased participation of civil society in designing and monitoring policies in the basic sanitation sector and, as a consequence, this sector has been presenting features that are expected for “policy networks”. Policy networks are an emerging form of government defined by the interdependence between autonomous actors who interact in order to exchange resources and to reach common goals. This arrangement demands a governance structure able to allow actors from the public sector and the civil society to cooperate and to reach equilibrium. This work intended to study the Brazilian sector from the conceptual perspective offered by policy networks. Special attention was addressed to the main arena of interaction in the sector, the Technical Committee for Environmental Sanitation (Comitê Técnico de Saneamento Ambiental – CTSA), which has the institutional role of designing and monitoring national policies for the sector. In a first stage, this dissertation tried to identify actors, institutions, arenas and functions working in the sector. The conclusion was that there is a policy network in the Brazilian basic sanitation sector: its actors try to reach a common goal (the universal provision of sanitation services) in an interdependent way. In a second stage, Multicriteria Decision Aid was employed to build (jointly with a few members of the Committee) a model to assess the CTSA’s governance. A questionnaire based on this model was sent to all members of CTSA. The response rate was relatively low (31%) and, as a consequence, results should be carefully interpreted. They suggest that CTSA is going through a governance crisis, which raises difficulties for members to reach their goals and for the Committee to obtain an appropriate balance between government and civil society in the management of sanitation policy. On the other hand, the actors and their coordination are positive aspects in the CTSA’s governance structure, which should permit the Committee to overcome current challenges.

Key words: policy networks, governance, basic sanitation, Multicriteria Decision Aid

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1: Transformação linear da função de valor.	134
Equação 2: Cálculo da taxa de substituição.	135
Equação 3: Cálculo da governança por PVF/PVE.	135
Equação 4: Cálculo das taxas de substituição modificadas.....	142

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Corpo hídrico poluído com resíduos sólidos	18
Figura 2: Raízes teóricas dos estudos sobre as redes de políticas públicas.....	28
Figura 3: Matriz de Decisão.	101
Figura 4: Processo Decisório sobre perspectiva do MCDA.....	111
Figura 5: Modelo em formato de árvore. Ramos dos PVFs 1, 2 e 3.	128
Figura 6: Representação gráfica dos níveis bom e neutro.....	131
Figura 7: <i>Macbeth</i> para o PVF Ator, PVE Poder.	133
Figura 8: Função de valor transformada do PVF Ator, PVE Poder.	134
Figura 9: <i>Macbeth</i> dos PVFs da área de interesse condições estruturais.	139
Figura 10: <i>Macbeth</i> dos PVFs da área de interesse condições operacionais.....	140
Figura 11: Exemplo da tabulação das respostas do questionário.	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Resultados dos representantes do Poder Público Federal.	146
Gráfico 2: PVEs para o Poder Público Federal.	148
Gráfico 3: Resultados dos PVEs.....	149
Gráfico 4: Valor Global da Governança do CTSA.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Níveis de reconhecimento entre atores nas redes.....	37
Quadro 2: Vantagens e limitações das redes de política.....	45
Quadro 3: Atores da União.....	66
Quadro 4: Função dos atores.....	88
Quadro 5: Fala dos atores sobre a importância do CTSA.....	97
Quadro 6: Diferenças entre os paradigmas racionalista e construtivista.....	103
Quadro 7: Diferenças na abordagem do MCDM vs MCDA.....	106
Quadro 8: Diferenças básicas entre as Escolas Européia e Americana.....	107
Quadro 9: Definição de conceitos presentes nos métodos multicritérios.....	110
Quadro 10: Modelo multicritério utilizado por Escobar (2008).....	120
Quadro 11: Modelo multicritério desenvolvido neste trabalho.....	127
Quadro 12: Descritores para o PVF 4, PVE 4.3.....	129
Quadro 13: Descritores para o PVF 7 PVE 7.5.....	129
Quadro 14: Descritores para o PVF 9, PVE 9.3, PVE 9.3.1.....	130
Quadro 15: Propriedades dos descritores.....	130
Quadro 16: Descrição das escalas do <i>Macbeth</i>	133
Quadro 17: Resumo dos resultados do Poder Público Federal.....	146
Quadro 18: Resultados do PVF Capital social.....	150
Quadro 19: Resultados do PVF Institucionalização.....	151
Quadro 20: Resultados do PVE Normas e Procedimentos.....	152
Quadro 21: Resultados para o PVF Sustentabilidade.....	153
Quadro 22: Resultados do PVF Atores.....	155
Quadro 23: Resultados dos PVEs de 1º nível do PVF Atores.....	155
Quadro 24: Resultados do PVF Processos.....	157
Quadro 25: Resultados dos PVEs Agenda e Decisões.....	158
Quadro 26: Resultados do PVF Comunicação.....	159
Quadro 27: Resultados do PVF Informação.....	160
Quadro 28: Resultados do PVF Coordenação.....	161
Quadro 29: Resultados dos PVEs Capacidade e Cumprimento.....	162
Quadro 30: Valor das áreas de interesse.....	163
Quadro 31: Valor global da governança do CTSA.....	164
Quadro 32: Configuração organizacional do setor saneamento.....	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxas de substituição dos PVEs da área de interesse condições estruturais	136
Tabela 2: Taxas de substituição dos PVEs da área de interesse condições operacionais.....	137
Tabela 3: Matriz de Roberts dos PVFs da área de interesse condições estruturais.	138
Tabela 4: Matriz de Roberts ordenada.....	139
Tabela 5: Taxa de Substituição dos PVFs da área de interesse condições estruturais.	139
Tabela 6: Matriz de Roberts dos PVFs da área de interesse condições operacionais.	140
Tabela 7: Matriz de Roberts ordenada.....	140
Tabela 8: Taxa de substituição dos PVFs da área de interesse condições operacionais.	140
Tabela 9: Taxas de substituição das áreas de interesse	141
Tabela 11: Respondentes do questionário por segmento.....	143
Tabela 12: Tabulação das questões sobre universalização como objetivo comum.....	144

LISTA DE SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ABCE	Associação Brasileira de Consultoras de Engenharia
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
AHP	Analytic Hierarchy Process
ANA	Agência Nacional de Águas
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
ASFAMAS	Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
Caixa (CEF)	Caixa Econômica Federal
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CF/88	Constituição Federal de 1988
CISAMA	Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente
CMP	Central de Movimentos Populares
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CTSA	Comitê Técnico de Saneamento Ambiental
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
Electre	Elimination et Choix Traduisant La Réalité
EPA	Elementos Primários de Avaliação
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FISENGE	Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FNU/CUT	Federação Nacional dos Urbanitários/Central única de Trabalhadores
FPV	Família de Pontos de Vista
FSESP	Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
Funasa	Fundação Nacional de Saúde

GA/PLANSAB	Grupo de Acompanhamento do Plano Nacional de Saneamento Básico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCP	Lei dos Consórcios Públicos
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
Macbeth	Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique
MAUT	Multiattribute Utility Theory
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MCidades	Ministério das Cidades
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MS	Ministério da Saúde
NOBs	Normas Operacionais Básicas
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNS	Política Nacional de Saneamento
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PO	Pesquisa Operacional
PPA	Plano Plurianual
PPGA	Programa de Pós-Graduação em Administração
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Presidência da República
PRODES	Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas
Prométhée	Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation
PVE	Ponto de Vista Elementar
PVF	Pontos de Vista Fundamentais
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM	Região Metropolitana
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Políticas Urbanas
SIDOF	Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual

SINAENCO	Sindicato Nacional da Arquitetura e da Engenharia
SINDESAM	Sindicato Nacional das Indústrias de Equipamentos para Saneamento Básico e Ambiental
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SNIS	Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
SUCAM	Superintendência de Campanha de Saúde Pública
UF	Unidade Federativa
UnB	Universidade de Brasília
UNMP	União Nacional de Moradia Popular

SUMÁRIO

LISTA DE EQUAÇÕES	xiii
LISTA DE FIGURAS	xiii
LISTA DE GRÁFICOS	xiii
LISTA DE QUADROS	xiv
LISTA DE TABELAS	xv
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 PERGUNTA DE TRABALHO	20
1.2 OBJETIVO GERAL	21
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	22
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2 REVISÃO DE LITERATURA	26
2.1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.1.1 Raízes históricas	27
2.1.1.1 Ciência organizacional	28
2.1.1.2 Ciência das políticas públicas	29
2.1.1.3 Ciência política	31
2.1.1.4 Redes de políticas públicas	32
2.1.2 Redes de políticas: enfoque atual	34
2.1.2.1 Conceitualização e elementos da rede	36
2.1.2.1.1 Atores	37
2.1.2.1.2 Instituições	38
2.1.2.1.3 Capital social	40
2.1.2.1.4 Distribuição de recursos	41
2.1.2.2 Gestão das redes	41
2.1.2.3 Tipologias	43
2.1.2.4 Vantagens e desvantagens das redes	44
2.2 GOVERNANÇA	46
2.2.1 Condições favoráveis ao surgimento da governança	47
2.2.2 Papel do estado na governança	49
3 A REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR SANEAMENTO	54
3.1 HISTÓRICO	54
3.1.1 Primeiro ao quarto período	54

3.1.1.1 Primeiro período: século XVI a meados do século XIX	54
3.1.1.2 Segundo período: 1850-1910	55
3.1.1.3 Terceiro período: 1910-1950	55
3.1.1.4 Quarto período: 1950-1969	56
3.1.2 Quinto período: a partir da década de 1970	57
3.2 A REDE DE SANEAMENTO	62
3.2.1 Atores (número e tipos)	63
3.2.1.1 União	65
3.2.1.1.1 O Ministério das Cidades	67
3.2.1.1.2 Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	69
3.2.1.2 Estados	70
3.2.1.3 Municípios	71
3.2.1.4 Demais atores e segmentos	71
3.2.2 Interesse comum	74
3.2.3 Cenário institucional de interações	75
3.2.3.1 Arenas de interação	75
3.2.3.2 Institucionalização da rede	79
3.2.4 Funções desempenhadas na rede	87
3.3 A ARENA DE ESTUDO	91
3.3.1 Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)	91
3.3.2 Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA)	96
4. MÉTODOS MULTICRITÉRIOS DE APOIO À DECISÃO	99
4.1 TOMADA DE DECISÃO vs APOIO À DECISÃO	99
4.2 MÉTODOS MULTICRITÉRIOS DE APOIO À DECISÃO	104
5 METODOLOGIA	112
5.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	114
5.2 PESQUISA DOCUMENTAL	114
5.3 OBSERVAÇÃO	116
5.4 ENTREVISTAS	118
5.5 DESENVOLVIMENTO DO MODELO	119
5.6 COLETA DE DADOS	121
6 O MODELO DE AVALIAÇÃO APLICADO AO SETOR SANEAMENTO	123
6.1 OBJETIVO GERAL, PROBLEMÁTICA E ÁREAS DE INTERESSE	123
6.2 PONTOS DE VISTA	124
6.3 DESCRITORES	128
6.4 NÍVEIS BOM E NEUTRO	131

6.5 FUNÇÃO DE VALOR	132
6.6 TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO	135
6.7 ANÁLISE DE SENSIBILIDADE	141
7 RESULTADOS	143
7.1 QUESTIONAMENTOS SOBRE UNIVERSALIZAÇÃO	144
7.2 RESULTADOS POR SEGMENTO	145
7.3 AVALIAÇÃO LOCAL E GLOBAL DA GOVERNANÇA	148
7.3.1 Capital social	149
7.3.2 Institucionalização	151
7.3.3 Sustentabilidade	152
7.3.4 Atores	154
7.3.5 Processos	157
7.3.6 Comunicação	159
7.3.7 Informação	160
7.3.8 Coordenação	161
7.3.9 Avaliação global da governança	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
REFERÊNCIAS	173
APÊNDICES	
APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista	181
APÊNDICE B - Questionário para Avaliação da Governança do CTSA	183
APÊNDICE C - Pesquisa de Avaliação da Governança do CTSA	197
APÊNDICE D - Árvore Completa do Modelo	198
APÊNDICE E - Função de Valor	199
APÊNDICE F – Análise Numérica de Sensibilidade	213
APÊNDICE G - Consolidação das Respostas do Questionário	214
APÊNDICE H - Resultados Obtidos no Modelo	215

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado pelas desigualdades regionais, seja no campo social ou de infraestrutura. Nos serviços de saneamento básico¹ esta situação se repete, pois ainda existem unidades da federação nas quais o percentual de cobertura da população atendida com rede de abastecimento de água é inferior a 50%, enquanto em outras a cobertura chega a 95%.

Uma análise dos dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)² mostra que a desigualdade não é somente entre as Unidades Federativas (UF) ou Regiões Geográficas. Dentro de uma mesma UF, existem diferenças entre os municípios. Em geral, os de menor porte possuem índices de cobertura de serviços inferiores aos de grande porte, assim como, os de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) possuem piores níveis de cobertura daqueles com IDH maior.

Dentro dos municípios também se encontram realidades distintas. Os bairros habitados com população de maior poder aquisitivo, em geral, possuem índices melhores do que os bairros ocupados pela população de baixa renda. Se o corte escolhido para comparação for o urbano *vs* rural, também se constata diferentes coberturas, com situações mais precárias nas áreas rurais.

Essa situação de carência de serviços de saneamento tem reflexos diretos na população. Como é do conhecimento geral, diversas doenças ou agravos à saúde ocorrem com maior frequência em áreas com situações inadequadas de saneamento. Como exemplos, pode-se citar a dengue que tem forte relação com a inadequação na disposição dos resíduos sólidos e com o armazenamento de água em reservatórios mal fechados, além da cólera, que pode se alastrar em municípios com distribuição de água sem tratamento.

¹ Apesar de não constar diretamente do Art. 6º da Constituição Federal de 1988, não há dúvida que o acesso aos serviços de saneamento básico é um direito social do cidadão brasileiro. É certo que a moradia, um dos direitos sociais listados no referido artigo, para ser adequada, precisa contar com serviços de saneamento básico, compreendendo os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, conforme Lei 11.445/07, Art. 3, Inciso I.

² Responsável por realizar o Censo Populacional, com periodicidade de dez anos, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), com periodicidade anual, e a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) com periodicidade não definida. Todas as pesquisas citadas levantam dados de cobertura dos serviços de saneamento, as duas primeiras junto à população, e a terceira junto aos prestadores de serviços.

Além do impacto na saúde, coberturas insuficientes de serviço de saneamento têm reflexos diretos na qualidade de vida da população, são recorrentes as enchentes na época das chuvas nos grandes municípios que possuem carências e inadequações dos serviços de drenagem de águas pluviais, e também, no meio-ambiente, em especial na contaminação dos corpos hídricos, seja por lançamento de esgoto *in natura* ou de resíduos sólidos. Sendo comum, imagens que mostram resíduos sólidos urbanos flutuando em rios ou lagoas. A Figura 1 ilustra tal situação.



Figura 1: Corpo hídrico poluído com resíduos sólidos

Fonte: Disponível em: <http://www.renascenca.br/Colegio/Cursos/EnsinoFund2/ProjAtividades/2004/webquest_ar_agua>. Acesso em: 8 jan. 2010.

A situação atual reflete a condução das políticas públicas para o setor nas últimas décadas, com baixo investimento de recursos federais e indefinição do responsável da União pela política pública do setor.

Para melhoria de tal situação, é necessária uma atuação articulada do poder público, em seus três níveis, e da sociedade civil. Pois, é certo que hoje em dia, nenhum ator, governamental ou não, tem condições de isoladamente elaborar, implementar e avaliar as políticas públicas capazes de atender aos anseios e necessidades da população quanto aos serviços de saneamento. A interdependência entre esses atores é cada vez mais evidente.

Neste ambiente de interdependência, alguns grupos de atores se destacam pela importância das funções exercidas na elaboração e implementação das políticas públicas do setor, entre estes: a União na definição de diretrizes e no financiamento com recursos orçamentários e não-orçamentários; os municípios que exercem a titularidade dos serviços; os prestadores de serviços, destacando-se as companhias estaduais responsáveis pela prestação em aproximadamente 75% da população brasileira; e os movimentos populares que exercem o controle social.

Com esta diversidade de atores, é de se esperar que as políticas públicas do setor sejam produtos da interação, do intercâmbio de recursos e informações, e negociações entre os atores públicos e privados envolvidos com o tema. Desta forma, a elaboração e implementação de políticas públicas, antes conduzidas em estruturas hierarquizadas e unitárias, passam a ser debatidas em estruturas horizontalizadas e policêntricas.

Esta nova forma de fazer política demanda a existência de uma arena que propicie a interação entre os atores. Na configuração atual do setor, o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA) da estrutura do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), órgão colegiado do Ministério das Cidades (MCidades), aparece como este *locus* de interação, onde ocorrem os principais debates e são gestadas as instituições que orientam o setor. Cabe destacar que no CTSA foram conduzidos os processos da elaboração da Lei Nacional de Saneamento Básico, Lei 11.445/07, e da minuta de decreto de sua regulamentação. Atualmente, a construção do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), instituído pela Lei 11.445/07 e que conterà os programas e metas do Governo Federal para o setor, vem sendo acompanhada e debatida no âmbito deste Comitê.

A diversidade de atores, a interdependência e interação entre os mesmos são características do setor que remetem aos estudos sobre redes de políticas públicas, que são, nas palavras de Bonafont (2004, p. 36): “Um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura não hierárquica e interdependente para alcançar objetivos comuns”.

Cabe ressaltar que as redes de políticas públicas aparecem como uma nova forma de condução das políticas públicas, sendo uma alternativa às formas tradicionais hierarquia e mercado. Para Börzel (1998) ainda existe uma babel de conceitos sobre o tema, entretanto a maioria dos autores não contesta que as redes representam uma útil ferramenta para analisar a

elaboração e implementação de políticas públicas, sem, no entanto, ter reconhecido um potencial teórico no conceito.

Entretanto, a simples existência da rede com um *lócus* definido de interação não garante o alcance dos resultados desejados, sendo necessária para isto, uma nova e diferente forma de governo que permita o equilíbrio entre o Estado e a participação da sociedade civil na gestão governamental, ou seja, uma estrutura de governança que permita canalizar os objetivos e garantir a sinergia entre os atores propiciando o alcance dos resultados desejados.

Vale enfatizar que adotar a perspectiva da governança não significa negar o papel do Estado, ao contrário, implica entender melhor o papel dos atores não-governamentais na produção e nos resultados das políticas públicas e outorgar novas funções aos poderes públicos em relação à governança (MARTINEZ, 2005, p. 16-17).

Logo, estudar a estrutura de governança da rede de políticas públicas do setor saneamento, enfatizando as estratégias adotadas pela coordenação e por cada ator para superar as adversidades e aproveitar as facilidades existentes, é necessário para entender o porquê da rede obter ou não os resultados desejados.

1.1 PERGUNTA DE TRABALHO

Com base nesta realidade, este trabalho teve como pergunta norteadora:

**a estrutura de governança do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental
(CTSA) contribui para o alcance dos seus objetivos?**

1.2 OBJETIVO GERAL

Identificar, mensurar e avaliar a estrutura de governança do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA), arena de interação da rede de políticas públicas do setor saneamento.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar tal objetivo foi necessário perseguir como objetivos específicos:

- realizar pesquisa bibliográfica sobre redes de políticas públicas e governança, visando propiciar ao pesquisador conhecer a teoria que subsidiará o estudo;
- identificar e apresentar características que comprovem a existência de rede de políticas públicas do setor saneamento;
- identificar os atores que compõem a rede de políticas públicas do setor saneamento;
- identificar quais as instituições que normatizam e como se dá as interações entre os atores da rede de políticas públicas do setor saneamento;
- identificar pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades da governança da rede de políticas públicas do setor saneamento; e
- identificar a visão de cada segmento sobre a governança da rede.

Mensurar e avaliar a governança do CTSA é possível por meio do uso de metodologias que permitam captar as percepções, preferências e estratégias dos diversos atores envolvidos em um ambiente complexo, marcado pela subjetividade e interesses conflitantes dos atores. Assim, entre as ferramentas existentes, optou-se por definir e testar um modelo multicritério de apoio à decisão (MCDA), que são metodologias que abordam o

problema levando em conta diversos critérios, incluindo os aspectos subjetivos dos atores envolvidos com o objeto em estudo.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Em 2009, o Ministério das Cidades (MCidades) lançou a coletânea “Lei Nacional de Saneamento Básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos”, com ensaios de diversos autores sobre os temas afins ao setor. Na apresentação geral da coletânea, o MCidades (2009, p. 4) destaca que,

A necessidade de reflexão acerca dos desafios e oportunidades para o aperfeiçoamento da gestão e da condução das políticas públicas para o Saneamento Básico, trazidos pelo novo ordenamento jurídico, justificou o desenvolvimento do estudo que deu origem a essa obra.

Na mesma linha, porém de forma mais modesta, o presente estudo também tem como pretensão realizar uma reflexão sobre o setor à luz da governança das redes de políticas públicas. Cabe destacar que não foram encontrados estudos que analisassem o setor pelo enfoque adotado neste trabalho. Assim, este trabalho é pioneiro para o setor e poderá representar uma análise complementar do setor, o que poderá contribuir para os objetivos do MCidades quando elaborou a citada coletânea.

Cabe ressaltar que o setor vem passando por mais um momento, elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)³, onde a interação entre os atores é fundamental para busca do consenso e obtenção de resultados satisfatórios. Entretanto, este trabalho tem como pressuposto que o CTSA, *locus* de interação, está vivenciando uma crise de governança, causada principalmente pelo desgaste do longo processo de regulamentação da Lei nº 11.445/07, o que poderá dificultar a interação dos atores. Desta forma, espera-se que os

³ Instituído pelo Artigo 52 da Lei 11.445/07. Com elaboração sob responsabilidade da União e que conterà: a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União; e b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

resultados aqui obtidos permitam aos integrantes da rede estudada realizarem uma análise dos pontos fortes e fracos da governança da principal arena de interação do setor.

Ademais, é importante frisar que não são comuns estudos que analisem o setor saneamento à luz das teorias e modelo da ciência política. Desta forma, estudar o setor saneamento pela ótica das redes de políticas públicas pode representar uma oportunidade de compreender o processo de elaboração e implementação de políticas públicas que ocorre em seu âmbito.

Por fim, para a Academia, é esperado o aprimoramento de um modelo multicritério capaz de avaliar a governança das redes de políticas públicas considerando toda a sua complexidade.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para atingir os objetivos listados, este estudo buscou identificar e avaliar a situação atual da estrutura de governança da rede de políticas públicas do setor saneamento. Devido à importância nas decisões políticas do setor, e à complexidade e riqueza dos debates ocorridos em seu âmbito, optou-se por adotar como estudo de caso o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA).

Para tanto, este estudo começou com a revisão da literatura de redes e governança, exposto no capítulo 2, com a intenção de propiciar ao pesquisador o entendimento teórico mínimo sobre tais fenômenos, permitindo ao mesmo fazer uma análise prévia da rede estudada. O capítulo tem início com as redes de políticas públicas, contendo um histórico da evolução dos conceitos e finalizando com o enfoque atual do tema. A segunda parte do capítulo trata da governança, onde é feita uma análise do papel do Estado na governança na visão de escolas acadêmicas com posições diferentes sobre o assunto.

O capítulo 3 apresenta uma descrição do setor estudado, começando com um breve histórico do setor no Brasil, desde o Império até os dias atuais. Conhecer o histórico é importante para entender o porquê de alguns dilemas que afligem o setor. Na sequência, é

feita uma análise mais aprofundada, buscando caracterizar a rede de políticas públicas do setor saneamento. São apresentados os atores, as instituições, as arenas e as funções de tal rede. O capítulo termina com uma apresentação do CTSA, arena de estudo.

O capítulo 4 introduz os métodos multicritérios de apoio à decisão, iniciando pela análise das diferenças entre os processos de tomada de decisão *vs* apoio à decisão. A seguir, são apresentados o histórico e os conceitos básicos dos Métodos Multicritérios de Apoio à Decisão. Porém, optou-se por apresentar o detalhamento dos elementos do método no capítulo 6.

Na seqüência, o capítulo 5 aborda as metodologias adotadas neste trabalho. Descrevendo passo a passo como foram conduzidas as pesquisas bibliográficas e documentais, as entrevistas, as observações do fenômeno estudado e a coleta de dados, por meio de questionário, junto aos integrantes do Comitê.

A aplicação do método multicritério à rede em estudo é apresentada de forma detalhada no capítulo 6. Sendo abordado desde a definição de critérios de avaliação, passando pela elaboração dos descritores, estruturação do modelo e definição da função de valor dos descritores e de taxas de substituição dos critérios por meio do método *Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique (Macbeth)* operacionalizado no *software Hiview*, até a consulta realizada junto aos atores do CTSA por intermédio de questionário eletrônico disponibilizado na internet pelo ambiente *Google Docs*. Cabe destacar que a aplicação do modelo ocorreu de forma construtivista, assim foi de importância impar a contribuição dos entrevistados no presente estudo.

O capítulo 7 inicia abordando os resultados obtidos nos questionamentos sobre a universalização *vs* objetivo dos segmentos, esta análise teve como objetivo identificar a posição dos segmentos sobre a universalização dos serviços de saneamento. Na seqüência, é apresentada uma análise da posição dos atores do Poder Público Federal sobre a governança da rede. Como visto nos objetivos específicos, a intenção inicial era identificar a posição de todos os segmentos, mas isto não foi possível devido à participação aquém do esperado dos conselheiros nas respostas ao questionário. Continuando o capítulo, é feita uma avaliação dos valores locais e globais da governança da rede, visando mensurar a governança do CTSA. Esta análise é composta por uma descrição dos resultados de cada Ponto de Vista Fundamental do modelo e do valor global da governança do CTSA, neste caso sob a luz dos

conceitos de rede e governança trabalhados no item 2. Finalizando o capítulo, é respondida na opinião do pesquisador a pergunta norteadora do trabalho.

No último item, estão expostas algumas reflexões sobre a execução do estudo. Por fim, é demonstrado que o setor saneamento é um campo fértil para estudos de ciência política devido à complexidade e os interesses envolvidos na relação entre seus atores.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nas últimas décadas, tem aumentado a participação da sociedade e do setor privado na elaboração e implementação das políticas públicas. O aumento na participação pode ser motivado por diversos fatores, entre estes, a ansiedade da sociedade em influenciar nas decisões governamentais. Como já previsto por Wilson⁴ (2005, p. 352) em seu histórico ensaio: **O estudo da administração** “As maiorias antes somente sujeitavam-se ao Governo; elas agora conduzem o Governo. Onde o Governo podia antes seguir os caprichos da côrte, deve agora seguir as opiniões da Nação.”

Na mesma linha, Peters (2002) prega que um dos motivos mais importantes para impulsionar alterações na forma de governar é a mudança na reação do público às ações do setor público. Este fato pode ser exemplificado pelos, cada vez mais constantes, protestos realizados pela população contra medidas governamentais, que se pode acompanhar diariamente na mídia.

Outro fator relevante é a incapacidade do Estado ou de outro ator agindo isoladamente resolver os problemas, em parte por deficiências internas, mais, também, pelo fato dos recursos, atualmente, estarem espalhados entre o Estado, a sociedade e o setor privado, sendo fundamental o trabalho conjunto (BÖRZEL, 1998; PETERS, 2002; RHODES, 2000).

Assim, o Estado teve de promover alterações na sua forma de atuação (FREDERICKSON; SMITH, 2002), já que o modelo tradicional de Governo, centrado na hierarquia e em decisões *top-down*⁵, não é capaz de propiciar respostas adequadas aos desafios impostos (BÖRZEL, 1998). É fato que ocorreram mudanças como: a aproximação do setor privado por meio de mecanismos como parcerias público-privadas (PPP), contratos de concessão, *joint ventures* etc.; a descentralização da execução das ações para os estados e

⁴ Publicado originariamente em 1887.

⁵ Pressupõe para uma implementação perfeita das políticas públicas que as circunstâncias externas não imponham restrições, que os recursos e o tempo necessários se encontrem disponíveis, que a compreensão do problema esteja numa relação de causa e efeito direta e sem interferências, que haja entendimento e acordo sobre os objetivos, que as tarefas estejam definidas na seqüência correta e que as autoridades possam demandar e obter plena obediência (FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

municípios; e a formação de redes de políticas públicas com parceiros públicos, privados e de organizações não-governamentais (ONGs) (PETERS; PIERRE, 1998).

Esta nova realidade tem desafiado os acadêmicos que buscam entendê-la e explicá-la (FREDERICKSON; SMITH, 2002; KLIJN, 1996; PETERS; PIERRE, 1998). Frederickson e Smith (2002) entendem que estas mudanças reformulam o coração do estudo da administração pública, pois, o sentido de pública, que antes era restrito ao governo, agora necessita ser ampliado para incluir uma série de outras organizações antes consideradas externas ao governo.

No meio acadêmico, dois conceitos, governança e redes de políticas públicas, têm se destacado como candidatos a explicar, ou pelo menos clarear, as mudanças e dilemas do governo contemporâneo (KLIJN, 1996; SCHNEIDER, 2005).

Sendo assim, esta revisão bibliográfica tem como objetivo apresentar o que tem sido produzido no mundo acadêmico sobre governança e redes de políticas públicas. Primeiramente, serão abordadas as redes de políticas públicas e na seqüência governança. Como se poderá notar, os conceitos são intrinsecamente ligados por diversos autores.

2.1 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 Raízes históricas

As raízes teóricas que fundamentam os estudos sobre as redes de políticas públicas estão ilustradas na Figura 2. Neste item da revisão, será apresentada de forma sucinta a explicação de cada um dos enfoques e ou teorias presentes na Figura 2. A visão aqui apresentada tem como base os estudos de Klijn (1997) e Bonafont (2004).

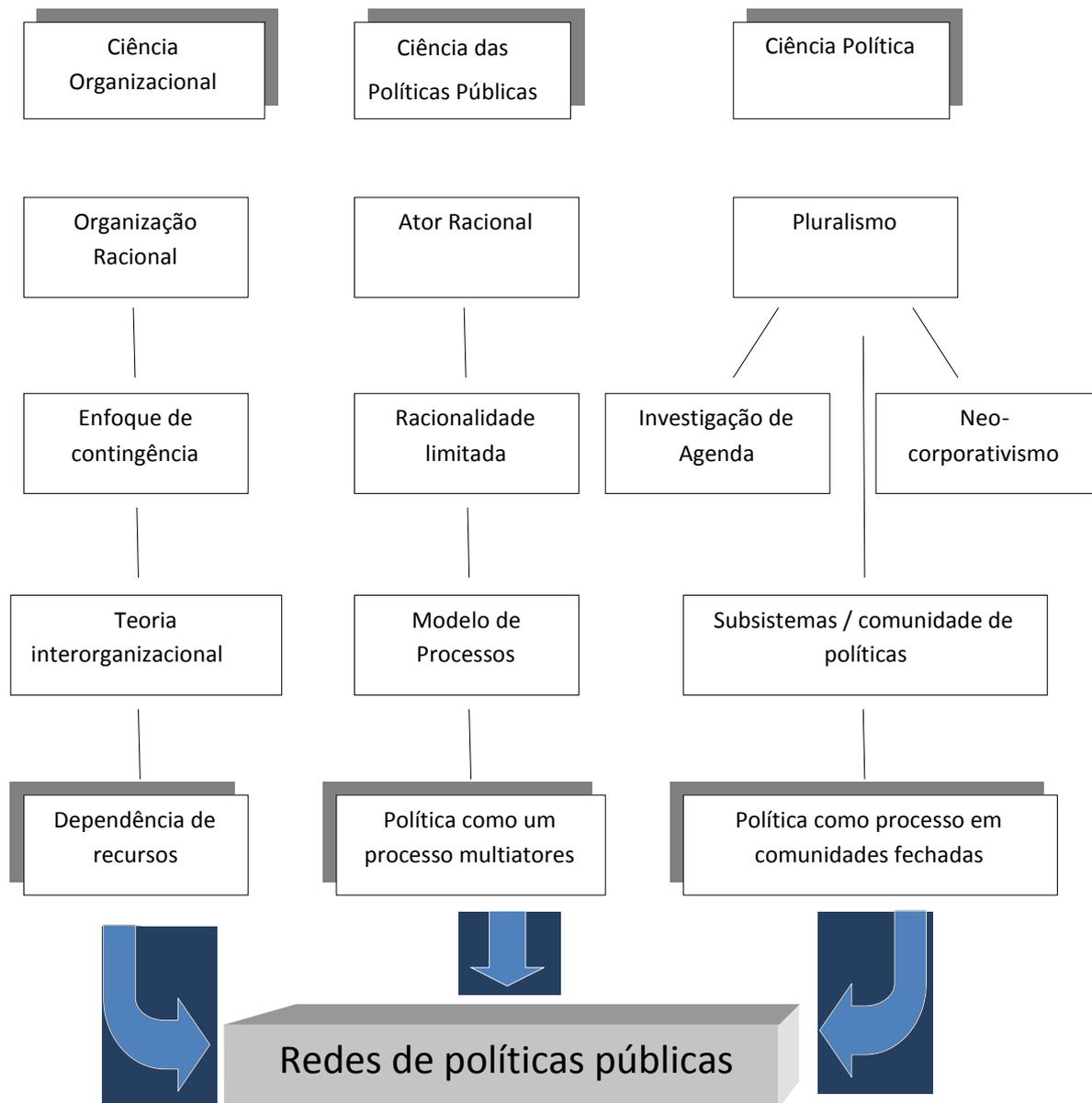


Figura 2: Raízes teóricas dos estudos sobre as redes de políticas públicas.
Fonte: Klijn (1997)

2.1.1.1 Ciência organizacional

Para Klijn (1997), no ramo da ciência organizacional, a teoria interorganizacional tem como foco as relações entre as organizações, a interdependência de recursos e as

estratégias utilizadas pelas organizações para sobreviverem em um ambiente de interdependência.

A primeira visão era a da organização como uma máquina (organização racional), com todos os processos estruturados e propósitos claros. Assim, o poder era exercido de forma central por meio de uma linha de comando bem definida, e as decisões eram tomadas pela autoridade central, os processos eram racionais, estruturados no modelo *top-down*, dirigidos ao alcance de metas e do melhor resultado possível, com as informações obtidas de forma científica; e com metas e valores claros (KLIJN, 1997).

Segundo o autor, este tipo de organização não interagia com seu ambiente. Assim, nos anos 50 e 60, surgiu o enfoque da contingência que enxergava as organizações como sistemas abertos e flexíveis que consistiam em subsistemas interrelacionados, sem definição clara de detenção do poder, onde os processos e decisões tentavam ajustar os subsistemas e suas interações às demandas do ambiente, visto que a organização dependia dele para sobreviver. Desta forma, as informações necessárias para a organização eram sempre obtidas no ambiente.

Nos anos 70, o foco mudou para a relação entre as organizações, a troca de recursos entre elas e os acordos organizacionais que asseguravam a coordenação do processo. A teoria interorganizacional passou a enxergar as organizações como integrante de uma rede de organizações. A organização tinha como premissa a obtenção de recursos para sua sobrevivência, por meio da integração com outras organizações, permitindo o intercâmbio de recursos. A informação era considerada uma forma de poder e encontrava-se dispersa entre as organizações (KLIJN, 1997).

2.1.1.2 Ciência das políticas públicas

O ramo da ciência das políticas públicas teve origem na teoria da decisão, que se centrava no comportamento de um ator racional que continha todas as informações necessárias para tomar uma decisão, com base em preferências (valores) claras e completas. Nesta abordagem teórica, o processo político ocorria em fases seqüenciadas, a saber:

formulação, decisão e implementação, guiadas por uma formulação prévia de metas, e visava à escolha da melhor alternativa (minimizando custos e maximizando lucros) (KLIJN, 1997).

Para Bonafont (2004), a perspectiva racional é a origem da análise das políticas públicas dentro da ciência das políticas públicas. Assim, nasce com uma vocação prescritiva, com o objetivo de utilizar a análise científica para solucionar problemas públicos, otimizar recursos disponíveis e garantir resultados políticos a partir da ação planejada definida por *experts*. Tem o pressuposto de um decisor racional capaz de definir os objetivos e preferências sobre um problema público concreto, tendo conhecimento das informações e recursos disponíveis, e com capacidade de calcular qual a melhor alternativa. Supõe, também, ser este decisor capaz de superar a complexidade dos problemas públicos na resolução racional dos problemas. Na opinião da autora, esta é uma visão elitista do processo de elaboração de políticas públicas, pois o poder de decisão está sempre na mão de um pequeno grupo que domina a classe política, o que gera uma distribuição desigual de renda.

Para a autora, este enfoque é passível de críticas tanto a nível normativo como empírico, pois define políticas sem antes explorar o contexto na qual a mesma deve ser executada. Conforme Klijn (1997), nos anos 40 e 50, o enfoque racional foi bastante criticado por acadêmicos, entre eles Simon e Lindblom que apresentaram a racionalidade limitada. Neste novo enfoque, a tomada de decisão ocorria em um ambiente de incertezas, pois as informações já não eram consideradas completas e os valores claros como no enfoque racional. Ademais, a decisão visava alternativas factíveis e que diminuíssem os problemas detectados. Contudo, este novo enfoque não afetava a essência do modelo anterior, que era a decisão centrada em um único ator.

Sendo assim, nos anos 70, surgiram vários enfoques que destacavam que a política pública é resultado da interação de diversos atores que tentam influenciar as políticas de forma a se beneficiar. Assim, surge o modelo do processo de Lindblom, centrado na complexidade dos processos de políticas públicas, onde o poder era dividido entre uma variedade de atores com interesses conflitantes; os problemas eram de difícil definição, altamente dinâmicos e imprevisíveis; as informações eram dispersas e ambíguas e sem valores claros. E, as decisões visavam alternativas que podiam angariar apoio e ser vinculadas aos problemas (KLIJN, 1997).

2.1.1.3 Ciência política

O ramo da ciência política aborda o pluralismo, onde existia uma multiplicidade de atores que podiam se associar ou desassociar livremente, as decisões eram resultados da luta de grupos e coalizões dominantes, sendo ratificadas pelo Estado; o poder encontrava-se disperso entre os atores; a informação era controlada por atores diversos; e os valores eram conflitantes (KLIJN, 1997).

Nesta linha, Bonafont (2004) aborda os estudos de Robert Dahl, para quem as políticas são resultados dos conflitos entre os grupos que tentam impor suas preferências aos demais. A distribuição de poder na sociedade é que determina como se resolve os conflitos, e qual a reação dos participantes após a tomada de decisão. Estes pontos garantem a pluralidade e democracia do processo de elaboração das políticas. Assim, o pluralismo propõe um modelo de sociedade composta por grupos diversos em conflito, que têm a função de contrapor o poder do estado. Existem vários centros de poder e ninguém é soberano, o que ajuda a controlar o abuso de poder, assegura o consenso de todos e resolve os conflitos pacificamente.

Segundo Klijn (1997), nos EUA, como resultado das discussões ocorridas nos anos 50 entre pluralistas e elitistas⁶, surgiu a investigação sobre a formação da agenda, onde se tinha uma multiplicidade de atores; a discussão entre os atores era centrada em temas que deveriam superar diversas barreiras antes de comporem a agenda de Governo; as decisões dependiam do apoio dado a um tema específico; o poder era dividido desigualmente entre os atores, tendo um poder institucional que afetava as decisões; as informações eram escassas; e os valores eram conflitantes.

Na Europa, a discussão era entre os pluralistas e os corporativistas que emergiram na metade da década de 70. No corporativismo, o número de atores era limitado, sendo que participavam aqueles mais bem organizados; as negociações ocorriam entre os atores governamentais e os privados mais poderosos; o poder era dividido desigualmente dependendo da escala de integração dos grupos de interesses; a informação era monopolizada pelas organizações mais poderosas; e os valores eram distintos entre os atores (KLIJN, 1997).

⁶ Para Bonafont (2004), no elitismo estudado por Lindblom, as políticas públicas são resultados de um processo dominado por um grupo social concreto, orientado a manter a estabilidade e a continuidade no tempo de um conjunto de valores da sociedade. Questiona a idéia de Estado neutro, capaz e desejoso de ouvir a todos igualmente.

Segundo Bonafont (2004), o neocorporativismo surge nos anos 70 como resposta à visão pluralista. Nesta perspectiva, os grupos de interesse desenvolvem formas não competitivas de representação que são apoiadas e institucionalizadas pelo Estado. Os grupos também querem participar da implementação das políticas. Como os grupos dependem da legitimação do Estado, são controlados por este, através do simples reconhecimento mútuo ou pela seleção direta dos líderes que participam em cada política pública. Em um sistema de governo privado, participam sindicatos, empresários e o Estado. Isto implica em concepção elitista do processo de elaboração de políticas públicas, até o parlamento é deixado de lado pelos grupos que tomam as decisões. A maioria das decisões é sobre políticas macroeconômicas e de renda visando resolver os problemas econômicos.

Para Fleury (2002, p. 6),

no neocorporativismo as sociedades modernas criaram inúmeros vínculos (triângulos de ferro, issue networks, anéis burocráticos, meso-corporativismo, etc.) entre os grupos de interesse e setores do estado, de tal forma que sua organização e a competição se fazem também ao interior do próprio estado.

De acordo com Klijn (1997), os subsistemas / comunidade de políticas eram formados por números limitados de atores orientados aos setores políticos; as negociações eram integradas, institucionais e mútuas entre os atores; as decisões eram rotineiras e resultados dos compromissos entre os atores importantes; o poder dependia da posição e dos recursos do setor político; as informações eram setoriais e especializadas; e os valores eram distintos e compartimentados.

2.1.1.4 Redes de políticas públicas

Segundo Bonafont (2004), a análise de redes surge nos anos 80 para superar os enfoques anteriores. Tem como objetivo captar a diversidade nos padrões de interação entre os atores e explicar seu impacto sobre o resultado político.

Toma emprestado do neocorporativismo alguns argumentos, entre eles a necessidade funcional de desenvolvimento de redes fechadas. Porém, critica a visão de uma forma única de pautas de intermediação de interesses. Outro ponto de discordância está na visão macro do

neocorporativismo, o que impede de perceber as questões específicas de cada relação Estado-sociedade. Ganha corpo, então, as análises setoriais caracterizado pela diversidade de modelos possíveis de intermediação de interesses. Assim, a ênfase da análise da rede é setorial com a finalidade de captar as singularidades de cada subsistema político, permitindo visualizar cada subsistema de política individualmente, demonstrando que cada um tem seu núcleo de atores, se estrutura através de canais institucionais próprios, e segue uma dinâmica distinta na qual pode predominar o conflito, o consenso em torno dos objetivos e estratégias a seguir ao longo do tempo.

Para a autora, a análise de redes coloca o Estado como um ator central, pelo menos o mais importante no processo de elaboração das políticas públicas. Também, as instituições ganham grande relevância na análise de redes.

A autora destaca que a análise de redes não é interpretada de forma homogênea, pois há posições diferentes entre os autores que trabalham com o tema, por exemplo, a escola anglo-saxônica enxerga-a como uma heurística através da qual se define os padrões de interação. Enquanto, outros autores, entre eles Marin e Mayntz⁷, enxergam as redes como uma forma intermediária de governos entre o mercado e a hierarquia, sendo que as redes podem superar as limitações dos outros dois modelos.

Um ensaio seminal sobre redes foi realizado por Moe (1984), para o autor, a origem e o desenvolvimento das redes revelam uma cadeia de eventos. Em alguns casos, a formação das redes antecipa a necessidade por esta particular forma de troca; em outros casos, redes são respostas para as demandas por um modo de troca que resolve problemas que outras formas⁸ não resolvem.

O autor analisa alguns exemplos de redes e conclui que, em todos os casos, os atores tinham um ganho com a cooperação mútua, devido a fatores como interdependência e distribuição de recursos entre eles. Destaca, também, que a redução das incertezas, o rápido acesso à informação, a confiabilidade e a responsabilidade propiciadas pelas redes, favorecem o surgimento das mesmas.

⁷ A autora usou como referência: Marin, B. Mayntz, R. Policy Networks: **Empirical Evidence and Theoretical Considerations**. Francfort: Campus, 1991.

⁸ No caso, mercado e hierarquia.

2.1.2 Redes de políticas: enfoque atual

O estudo das redes não se limita às ciências sociais, pelo contrário, se expande para várias disciplinas, como: tecnologia da informação, engenharia e psicologia (BÖRZEL, 1998; FLEURY; OUVENEY, 2007).

Nas ciências sociais, a literatura sobre redes apresenta uma diversidade de pensamentos (BÖRZEL, 1998; KLIJN, 1998). Para um grupo de autores, rede de políticas é uma mera metáfora para denotar o fato que *policy making* envolve um largo número e ampla variedade de atores. Já outro grupo conhece as redes como ferramentas analíticas que servem para estudar a relação entre atores que interagem em uma dada política setorial. Um terceiro grupo percebe rede de políticas como um método de análise de estrutura social, mas não tem entendimento sobre o uso de rede como um método quantitativo ou qualitativo (BÖRZEL, 1998).

Enquanto a maioria entende que a rede é pelo menos uma ferramenta de análise da *policy making* pública, somente uma pequena minoria confere algum poder teórico ao conceito (BÖRZEL, 1998; FLEURY; OUVENEY, 2007).

Para Börzel (1998), as redes de políticas podem ser vistas como uma tipologia de intermediação de interesses ou como uma forma específica de governança. A autora destaca que esta distinção entre as duas escolas é fluida e nem sempre é percebida claramente, logo não são mutuamente exclusivas e sim complementares.

A escola da intermediação de interesse enxerga rede de políticas como um conceito genérico que se aplica para todo tipo de relação entre atores públicos e privados. Tem sido utilizada para estudar o *policy making* setorial em vários países. Nesta escola, redes, geralmente, são consideradas como uma ferramenta analítica para examinar relações institucionalizadas de troca entre estado e organizações da sociedade civil, permitindo um ajuste fino na análise por prestar contas de diferenças setoriais e sub-setoriais. A suposição básica é que a existência de redes de políticas, que refletem o relativo status de poder dos grupos de interesse nas políticas da área, influencia (mas não determina) os resultados da política (BÖRZEL, 1998).

Por seu lado, redes como forma de governança se refere a uma específica forma de interação público-privada, na base da coordenação não hierárquica, opondo-se aos modelos da hierarquia⁹ e mercado¹⁰ como extremos da governança (BONAFONT, 2004; BÖRZEL, 1998; PETERS, 2007; PETERS; PIERRE, 1998; RHODES, 2000; SCHNEIDER, 2005). Para Peters e Pierre (1998), sobre o ponto de vista da governança, as redes propiciam a mistura de recursos privados e públicos na execução das políticas. Esta parceria apresenta novos e mais efetivos instrumentos de implementação de políticas públicas, dispensando o Estado de agir de forma mais direta para alcançar seus objetivos (fins).

A premissa básica do conceito de redes como governança está na forma cada vez mais descentralizada do exercício do poder, sem concentração na mão do Estado. Assim, as formas tradicionais do exercício da autoridade perdem espaço, uma vez que a presença de autores autônomos exige relações estabelecidas de forma descentralizada.

Adicionalmente, para Börzel (1998), em situações de incertezas, as redes levam vantagem em relação aos mercados e às hierarquias, pois, os mercados são incapazes de controlar a produção de externalidades negativas¹¹ (as chamadas falhas de mercado), enquanto, as hierarquias produzem perdedores que assumem os custos da tomada de decisão (exploração da minoria pela maioria). Na mesma linha, Bonafont (2004) entende que as redes podem ser consideradas como opção às falhas de mercado e à falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das burocracias.

Independentemente da escola, não há dúvidas que redes de política refletem uma mudança nas formas de relacionamento entre Estado e sociedade, incluindo atores sociais e privados. Entretanto, mais que entender como uma ruptura, a análise de redes deve ser encarada como a superação de enfoques já existentes (pluralismo e neocorporativismo), que enfatiza a fragmentação e especialização na análise das políticas públicas, assim como a necessidade de levar a cabo investigações no âmbito setorial para captar a diversidade de pautas de interação entre o Estado e grupos sociais e sua contingência ao longo do tempo (BONAFONT, 2004; BÖRZEL, 1998).

⁹ Uma política específica é determinada por um único ator (principal) e formulado e convertido em relações de autoridade (Schneider, 2005).

¹⁰ A política se forma a partir da ação espontânea, não-planejada e inconsciente de muitos atores persistentes e dispersos (Schneider, 2005).

¹¹ Um exemplo típico foi a crise financeira internacional iniciada em 2008, na qual o mercado se mostrou incapaz de resolver sozinho, precisando da participação intensa dos governos na busca das soluções para a crise.

2.1.2.1 Conceitualização e elementos da rede

Cada autor tem sua forma particular de conceituar redes de políticas, nas palavras de Börzel (1998, p. 254) redes são:

conjunto de relações, relativamente estáveis, não-hierárquicas e de natureza interdependente vinculando uma variedade de atores que dividem interesses comuns em relação a uma política e que trocam recursos para perseguir estes interesses e cooperam do melhor modo para alcançar metas comuns.

Para Bonafont (2004, p. 36), redes podem ser definidas como: “Um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores públicos e privados que interagem através de uma estrutura não hierárquica e interdependente para alcançar objetivos comuns.”

Na mesma linha, Klijn (1996, p. 97) define redes como: “Padrões mais ou menos estáveis das relações sociais entre atores interdependentes, que se formam em torno de problema e / ou programas políticos.”

Contudo, pode-se chegar a um denominador comum entre os diversos conceitos existentes para redes de políticas públicas, enfoque desta revisão. Assim, grosso modo, redes de políticas públicas são: grupo de atores públicos, privados e ou sociais, autônomos, sem relações hierárquicas e com interesses comuns, que se unem, para somar esforços e recursos, visando atingir metas pactuadas coletivamente.

Para Klijn, Koppenjan e Termeer (1995), redes são caracterizadas pelos atores e por suas relações que estão condicionadas à dependência¹² entre os mesmos. Por causa desta dependência, os atores interagem, sendo que a série de interações (jogos) leva a um padrão de relações dentro da rede.

Opinião ratificada por Klijn (1997), para quem, as redes se desenvolvem por causa da interdependência entre os atores; são formadas por diversos atores cada qual com suas metas; e são relação mais ou menos duradouras entre os atores.

Bonafont (2004), também, destaca a interdependência como o conceito básico. Para a autora, essa comunidade de atores se converte em um fórum especializado onde se

¹² Ou seja, um ator não é capaz de concluir o jogo satisfatoriamente sem a participação do outro (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995).

intercambiam recursos e informações, se elaboram e discutem propostas, se negociam transações e acabam perfilando as políticas.

Assim, os estudos sobre redes se concentram nos aspectos que interferem na atuação dos atores e nos resultados da rede. Na seqüência, serão tratados alguns aspectos.

2.1.2.1.1 Atores

Rovere (1998), utilizando-se da visão da psicologia social, analisa os vínculos entre os atores da rede. Para o autor, as pessoas, e não as organizações ou os cargos formam a rede, pois só elas são capazes de criar vínculos. O Quadro 1 apresenta os níveis de reconhecimento que, para Rovere, são fundamentais para formação das redes. Para o autor, os níveis superiores dependem dos inferiores, se um não se sustentar todos os que estão acima caem. Ou seja, se não houver reciprocidade entre os atores, não há porque se falar em solidariedade e confiança entre eles.

Nível	Ação	Valor
5. Associação	Compartilhar objetivos e projetos	Confiança
4. Cooperação	Compartilhar atividades e /ou recursos	Solidariedade
3. Colaboração	Prestar ajuda esporadicamente	Reciprocidade
2. Conhecimento	Conhecer o que o outro é ou faz	Interesse
1. Reconhecimento (apresentação)	Conhecer que o outro existe	Aceitação

Quadro 1: Níveis de reconhecimento entre atores nas redes.

Fonte: Rovere (1998, p. 25).

Pelo exposto no Quadro 1, somente em um ambiente de confiança é possível ocorrer compartilhamento de objetivos e projetos entre os atores. Esta posição é corroborada pela opinião de Edelenbos e Klijin (2007) que, também, abordam a importância da confiança entre os atores. Os autores destacam que a confiança facilita a cooperação, pois reduz a incerteza de ações dos atores e conseqüentemente o custo transacional da negociação; solidifica a cooperação, pois quando há cooperação entre os atores fica mais fácil controlar as dificuldades e evitar rachas na relação, assim os atores buscam fortalecer a cooperação, solidificando-a; e aumenta a capacidade de inovação e solução de problemas, pois um

ambiente confiável facilita a troca de informações e diminui a incerteza sobre o comportamento oportunístico dos atores.

A interação entre os atores é outro aspecto que merecem destaque no estudo das redes. Para Börzel (1997), Fleury e Ouverney (2007), elas podem diferir em intensidade, normalização, padronização e frequência, desta forma determinam a estrutura das redes. Por sua vez, as estruturas servem de ponto de referência para os atores estudarem e definirem suas estratégias e calcularem os riscos e o custo *vs* benefício de integrarem a rede. Em outras palavras, dentro do contexto definido pela estrutura da rede é que ocorrem os jogos¹³ entre os atores (KLIJN, 1996).

Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) apontam as percepções dos atores como característica chave das redes. Para os autores, as percepções são definições ou imagens da realidade com base nas quais os atores interpretam e avaliam suas ações e a dos outros atores. Atores escolhem em qual jogo participar, os objetivos que querem nos jogos, e selecionam estratégias para os jogos.

Sem dúvida, os atores são fundamentais na formação e condução das redes. Assim, além das percepções individuais, da confiança e das interações entre eles, também, se faz importante conhecer o nível de comprometimento, a capacidade de articulação e a distribuição de poder e recursos dentro da rede.

2.1.2.1.2 Instituições

Outra característica das redes, apontada por Klijn, Koppenjan e Termeer (1995), são as regras. Segundo os autores, as regras são decididas em conjunto pelos atores e regulam o comportamento dos mesmos. Elas especificam o que é ou não aceitável, as posições que os atores podem ocupar, qual faz parte em cada jogo e qual ação interconecta com qual posição. Contudo, as regras são ambíguas e às vezes não são claras o suficiente. Ademais, a existência

¹³ Contínua e consecutiva série de ações entre diferentes atores, conduzida e guiada por regras formais e informais, e nas quais crescem (surgem) questões ou decisões nas quais os atores têm interesse (KLIJN, 1996).

de duas ou mais regras ao mesmo tempo, nem sempre deixa claro qual regra está valendo ou é relevante. O mais importante é que essas regras não são estáticas podendo ser alteradas pelos atores durante o jogo.

Na mesma linha, Martinez (2005) entende que as instituições são fundamentais, pois apresentam restrições e incentivos no âmbito da rede, tornando mais previsível a ação dos atores.

Bonafont (2004) também ressalta a importância das instituições. Para a autora, desde o neoinstitucionalismo se entende que as instituições exercem influência no modo em que se articulam os interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar no processo político. As instituições são consideradas como um ator a mais, com vida própria, defendendo crenças e interesses que identifica o coletivo que representa e dispõe de mecanismos para influir em um contexto mais amplo em que estão imersas. Tanto as regras formais, como as informais são importantes.

Fleury e Ouverney (2007) também abordam a importância das instituições para o funcionamento da rede. Entretanto, destacam ser preciso achar um ponto de equilíbrio que permita, ao mesmo tempo, sustentar o trabalho coletivo em uma base mínima de parâmetros de organização e manter a flexibilidade característica das redes.

Os autores destacam que as questões operacionais relacionadas ao processo cotidiano de produção no interior da rede não devem ser definidas pelas instituições, ficando a critério dos participantes a sua construção ou reconstrução com base na dinâmica da rede.

Com base nos autores citados anteriormente, pode-se concluir que o estabelecimento de regras, ou seja, a institucionalização da rede, deve estabelecer, ou pelo menos delinear, quais são as normas e procedimentos aceitáveis, as arenas decisórias nas quais ocorrem os jogos e a divisão de competência entre os atores, buscando diminuir sobreposição ou vácuos de competências. Contudo, respeitando a flexibilidade característica das redes.

2.1.2.1.3 Capital social

Para Fukuyama (2003), ainda não existe um consenso conceitual sobre o que venha a ser capital social. Entretanto, com base nas pesquisas realizadas, este trabalho assume a linha que o capital social contribui para aumentar a eficiência das redes de políticas públicas, facilitando as ações coordenadas, e possibilita a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse. Como se pode constatar nas definições expostas na sequência:

Fukuyama (2003, p. 37) define capital social como “normas ou valores compartilhados que promovem a cooperação social”.

Para Putnam (2000, p. 177), capital social é definido como “confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Na mesma linha, Marteleto e Silva (2004) destacam que o capital social propicia a cooperação entre os indivíduos dentro ou entre diferentes grupos sociais. Para os autores, a construção de redes sociais e a consequente aquisição de capital social estão condicionadas por fatores culturais, políticos e sociais. Desta forma, o capital social possui uma natureza multidimensional.

Putnam (2000, p. 189) destaca que a “confiança é um componente básico do capital social”. Para o autor, em um ambiente com alto grau de confiança, maior a probabilidade de cooperação entre os atores.

Além da confiança, Putnam (2000, p. 183) destaca que os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de participação capital social, visto que: aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual; promovem sólidas regras de reciprocidade; facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos; e corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores.

Assim, mensurar o capital social das redes passa a ser importante para avaliar a governança das mesmas. Três critérios que podem ser escolhidos para tal fim são: a confiança, a participação no processo decisório e a *accountability*¹⁴.

2.1.2.1.4 Distribuição de recursos

Outro aspecto que interfere na atuação dos atores é a natureza e a distribuição dos recursos. Para Fleury e Ouverney (2007, p. 19-20):

os recursos podem ser legais, envolvendo a distribuição formal de funções e competências entre os níveis de governo; políticos, referindo às estratégias, interesses e ao setor de atuação dos participantes; organizacionais, relacionados à disponibilidade de expertise, staff, espaço físico e equipamentos; e os recursos financeiros, envolvendo a disponibilidade de fundos para a rede.

Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) apontam que uma série de jogos dentro da rede cria e perpetua um certo equilíbrio de recursos tais como poder, status, legitimidade, conhecimento, informação, e dinheiro. A distribuição dos recursos afeta futuros jogos na rede ao mesmo tempo em que são perpetuados por estes jogos.

As pessoas, as interações, com suas regras formais e informais, os recursos e as percepções não só são importantes na análise das redes, mas também para sua gestão (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Tema que será abordado no próximo tópico.

2.1.2.2 Gestão das redes

Klijn, Koppenjan e Termeer (1995) abordam dois tipos de gerenciamento de redes, o gerenciamento dos jogos e a estruturação das redes. Resumidamente, o gerenciamento dos jogos se preocupa com a influência dos processos de interação entre os atores, os quais

¹⁴ Neste trabalho, a análise da *accountability* foi focada na existência da prestação de contas na rede estudada.

envolvem antecipação das limitações e oportunidades que ocorrem dentro da rede, enquanto a estruturação das redes destina-se a efetuar as alterações no âmbito da rede.

Para o gerenciamento dos jogos, os autores apontam como atividades essenciais ao processo:

- a ativação seletiva de atores - a cada jogo os atores que participarão serão selecionados e ativados de acordo com os recursos e disposição para participar;
- a mobilização de recursos - na mobilização de recursos é importante observar a que preço ocorre a obtenção desses recursos, ou seja, se a obtenção de um determinado recurso custar muito caro para a rede, se faz necessária achar opções ao mesmo;
- a antecipação de regras - o gestor tem de estar consciente das regras vigentes, porque violá-las desorganiza as relações entre atores e pode levar a bloqueios na interação; e
- o comprometimento para a formação de uma imagem conjunta - normalmente, os atores possuem percepções diferentes sobre as situações, assim se faz necessário buscar um consenso com os atores abrindo mão de suas posições originais em busca de um denominador comum.

Na estruturação das redes as atividades seriam:

- mudança na relação entre os atores - em geral, as mudanças nas relações ocorrem no longo prazo. Ademais, a introdução ou a exclusão de atores altera as relações existentes, trazendo uma nova realidade para a rede;
- mudança na distribuição de recursos - destina-se a efetuar as alterações na posição dos atores na rede de política, levando a mudanças nos recursos que têm à sua disposição;
- mudança nas regras de interação - a idéia subjacente a este conceito é que é possível orientar um processo em uma determinada direção, influenciando as regras de interação, e

- mudança nas normas, valores e percepções - objetiva estimular as partes envolvidas a colocar o seu próprio quadro de referência em perspectiva e considerar a hipótese de outra situação em matéria de referência.

É importante destacar que para Klijn, Koppenjan e Termeer (1995), o gerente (coordenador) da rede desempenha importante papel nas atividades descritas anteriormente no gerenciamento das redes. Para os autores, o gerente pode ser tanto de órgãos governamentais ou não-governamentais que integram a rede, como também pode ser um mediador externo à rede.

Para os autores, a gestão das redes é bem sucedida quando promove cooperação entre os atores e previne, supera ou remove os bloqueios que obstruem a cooperação. Os autores apontam como propriedades do gerenciamento da rede: alcance de situações *win-win*¹⁵; ativação de atores e recursos; limitação de custos de interação; obtenção de compromissos dos atores; gerenciamento político-administrativo; e a qualidade e abertura das interações.

2.1.2.3 Tipologias

Fleury, Ouverney (2007) e Bonafont (2004) destacam que para entender as redes é necessário analisá-las sob determinadas tipologias. Nesta linha, Bonafont (2004) apresenta três tipologias que são utilizadas para a caracterização das redes:

- Rhodes e Marsh¹⁶ - utiliza as dimensões nº de participantes, tipos de interesse, integração, recursos e distribuição de poder. Comparam as redes com as comunidades de políticas. É a tipologia com maior repercussão, apesar de apresentar limitações que restringem seu uso;
- Atkinson e Coleman¹⁷ - utiliza três dimensões: concentração de poder dentro do estado, autonomia do estado nas respostas aos grupos sociais, e grau de mobilização dos grupos sociais. Enfatiza o aspecto estrutural das relações de poder entre Estado e sociedade. Reflete a importância do neocorporativismo sobre a economia nas sociedades industriais. Uma das críticas a esta tipologia diz

¹⁵ Ou seja, situação em que todos os envolvidos se sintam ganhadores.

¹⁶ A autora usou como referência: Rhode, R. A. W. e Marsh, D. **New Direction in the Study of Policy Networks**. European Journal of Political Research, 21, p. 181 – 205, 1992

¹⁷ A autora usou como referência: Atkinson, M e Coleman, W. D. **Strong States and Weak States**. British Journal of Political Science, 19, 1, p. 47 – 67, 1989.

respeito à falta de diferenciação entre as dimensões utilizadas e as conseqüências derivadas de um tipo de relação; e

- Van Waarden¹⁸ - utiliza as dimensões atores, funções, institucionalização, relações de poder e estratégia dos atores. Tem o objetivo de ampliar o potencial explicativo da análise e estabelecer comparações entre modelos e tipos de redes de política. Como o ator tentou abarcar muitas dimensões, a tipologia ficou de difícil aplicação empírica. Por isto, o autor selecionou três dimensões que acha mais representativas: número e tipo de participantes, função da rede, relação de poder.

Com base nas três tipologias citadas, Bonafont (2004) apresenta algumas categorias que devem ser consideradas na construção das tipologias: número de atores, o tipo de atores, o cenário institucional de interações, as funções que se desenvolvem na rede, o tipo de relação que predomina entre os participantes, padrões de conduta, e as relações de poder que predominam com o tempo.

Na mesma linha, Börzel (1997 *apud* Fleury, 2002, p. 7), ressalta que:

as diferentes tipologias de redes propõem a descrição da rede de acordo com certos atributos, como o nível de institucionalização (estável/instável) o número de participantes (restrita/aberta), a configuração das políticas (setorial/transetorial) ou ainda o tipo de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (por exemplo, redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores) e o equilíbrio de poder (redes heterogêneas e redes homogêneas).

Bonafont (2004) destaca que as tipologias são úteis para entender e estudar a estrutura das redes, contudo apresentam como problemas a ambiguidade terminológica e a falta de acordo sobre que dimensões são mais significativas para definir a rede. Outro problema é deixar de lado as relações interpessoais dos agentes que participam.

2.1.2.4 Vantagens e desvantagens das redes

O crescimento das redes na gestão pública permite inferir que as mesmas devem apresentar vantagens em relação a outros modelos de gestão. Contudo, é certo que as redes não podem servir de panacéia para a gestão pública, pois, como qualquer outro modelo, apresentam limitações. Assim, o Quadro 2 apresentará um breve resumo de vantagens,

¹⁸ A autora usou como referência: Van Wardeen, F. **Dimensions and Types of Policy Networks**. European Journal of Political Research, 21, p. 29 – 52, 1992.

limitações e algumas características das redes, subsidiado em estudos de Fleury, Ouverney, Börzel, Bonafont, Peters e Klijn.

As informações contidas no Quadro 2 demonstram que, mesmo apresentando algumas desvantagens, as redes de políticas públicas se constituem em uma alternativa viável para a elaboração e implementação de políticas públicas em um ambiente marcado pela interdependência entre os atores.

Entretanto, as desvantagens listadas no Quadro 2 demonstram que as redes não servem como panacéia e que a obtenção de resultados satisfatórios demandam cooperação entre os atores e um grande esforço por parte da coordenação.

Características	Vantagens	Limitações
Pluralidade de atores	Possibilita maior mobilização de recursos e garante a diversidade de opiniões sobre os assuntos tratados (FLEURY; OOVERNEY, 2007; BONAFONT, 2004).	As redes são restringidas pelas preocupações e prioridades dos seus próprios membros. Embora, geralmente, existem normas para a inclusão de atores, na prática, as redes tendem a colocar limitações sobre quem é elegível e como definir adesão (PETERS, 2007; BONAFONT, 2004).
Interdependência de recursos	Melhoria da cooperação, uma vez que os atores dependem dos recursos que se encontram em poder de outros para alcanças seus objetivos, é de esperar que cooperem entre si.	Caso um ator seja detentor de grande parcela dos recursos disponíveis, o equilíbrio de forças entre os atores ficará prejudicado.
Estrutura horizontalizada	Os resultados são frutos de consenso entre os atores, o que aumenta o comprometimento dos mesmos (FLEURY; OOVERNEY, 2007; BONAFONT, 2004).	Em um ambiente com pouca hierarquia, os atores mais organizados ou com mais capacidade de transformar suas idéias em políticas costumam levar vantagem (PETERS, 2002).
Institucionalização	As instituições formais e informais podem ser negociadas entre os próprios atores o que dá uma flexibilidade às redes.	Em um ambiente com fraca institucionalização os atores mais poderosos podem levar vantagem (PETERS, 2002).
Custo Transacional	Por possuir uma base comum de conhecimento, experiências e orientações normativas, as redes reduzem o custo transacional da tomada de decisão (BÖRZEL, 1998).	O custo de obtenção de alguns recursos pode ser muito alto, assim o coordenador da rede tem de ficar atento para decidir até quanto à rede está disposta a pagar por esses recursos (KLIJN, 1996; BONAFONT, 2004).

Quadro 2: Vantagens e limitações das redes de política.

Fonte: O autor (2010) com base nos estudos de Börzel, Fleury, Ouverney, Peters e Klijn.

2.2 GOVERNANÇA

Para Rhodes (2000), o estudo da administração pública tem visto modismos que vão e vem, mas que raramente têm vida-longa. Governança é o termo da moda que tenta suplantar o lugar-comum governo (HIRST, 2000; RHODES, 2000). Se Rhodes e Hirst estão corretos em classificar a governança como mais um modismo, só com o passar do tempo se poderá constatar, entretanto, é inegável a importância que o termo assumiu nos estudos da administração nos últimos tempos (FREDERICKSON; SMITH, 2002; KETTL, 2002; PETERS, 2002).

Como será visto nesta revisão, não existe consenso, precisão ou clareza sobre o conceito de governança. Para Peters (2007, 1), “Governança significa exatamente o que o acadêmico quer que signifique.” Pierre (2000) ressalta que a literatura da governança é confusa na conceitualização do termo. Assim, encontram-se múltiplos significados e ambiguidade entre seus diversos usos (HIRST, 2000; MARTINEZ, 2005).

Ilustrando esta babel de conceito, pode-se citar:

- Pierre (2000), para quem a governança pode ter duplo significado: pode se referir a manifestações empíricas da adaptação do estado às mudanças do meio ocorridas no final do século XX; como, também, pode denotar um conceito ou representação teórica da coordenação de sistemas sociais e o papel do estado neste processo.
- Hirst (2000), que apresenta duas visões de governança. Por um lado, a governança pode ser usada para regular e restringir as forças de mercado e os interesses privados em um meio relutante em aceitar o poder do Estado, após o liberalismo econômico dos anos 80; por outro lado, governança pode representar, para ONGs e estruturas políticas alternativas, um potencial de organização da sociedade civil frente a um Estado visto como capturado pelos interesses comerciais, dominado por políticos corruptos e burocracias *unaccountable*.

Entretanto, os autores concordam que a governança representa uma nova forma de governar, que considera uma maior participação dos atores sociais na elaboração e

implementação de políticas públicas, em um ambiente de maior complexidade externa, fruto da globalização, e interna, com o aumento das demandas sobre os estados e das crises. Nas palavras de Martinez (2005, p. 13), “Deixando de lado os diferentes usos, o conceito de governança supõe introduzir uma nova reflexão sobre o papel do Estado e da sociedade nas decisões públicas e sua interação em situações de recursos dispersos.”

Se a governança é uma nova reflexão sobre o papel do Estado, se faz necessário apresentar as condições que favoreceram a emergência da mesma.

2.2.1 Condições favoráveis ao surgimento da governança

Kettl (2002, p. 160-161) apresenta questões que marcam a ascensão da governança:

- desafios – novos desafios surgem em função de novos atores e novos temas, como exemplo: terrorismo, internet, genética, etc. Estes novos desafios demandam novas estratégias e táticas administrativas, pois as tradicionais não conseguem dar respostas a contento;
- capacidade – não inclui somente encontrar e contratar técnicos capazes, mas também desenvolver e implementar novas habilidades e novas estruturas decisórias, assim como outros instrumentos para gestão e controle;
- legitimidade – aumentou a interdependência do Estado com os atores não governamentais, assim o Estado se torna mais suscetível a interesses políticos e privados. O autor levanta alguns questionamentos que devem ser respondidos para se manter a legitimidade, entre estes: o que o governo deve fazer quando parte da rede administrativa privilegia algumas vozes políticas em detrimento de outras?
- soberania – governos devem desenvolver novas estratégias visando assegurar que sua voz não é apenas mais uma dentre os muitos atores na rede. Hiperpluralismo, redes, descentralização e globalização acabam enfraquecendo a voz do governo. Assegurar a soberania nesse contexto é desafio complexo, contudo, o autor ressalta que o Estado não é somente mais um participante, no mesmo nível dos outros atores, em uma rede de políticas, pois, as leis e manutenção do interesse público são de sua responsabilidade, assim é fundamental ao Estado ter capacidade para guiar o comportamento dos sistemas políticos que produzem programas públicos; e
- interesse público – o argumento mais forte da administração pública tradicional é seu foco particular no interesse público, este fato é muito forte nas escolas

Hamiltoniana e Wilsoniana¹⁹. Contudo, o autor questiona: o que é o interesse público nesse contexto complexo? Como identificá-lo? Como preservá-lo?

Peters e Pierre (2005) também apontam causas para o interesse crescente pela governança. Os autores ressaltam que a governança é uma reconceitualização do antigo dilema de como alcançar os objetivos coletivos sem considerar somente os atores públicos. Contudo, destacam que a nova governança é “uma estratégia para unir o Estado contemporâneo com a sociedade contemporânea. Assim, o pensamento atual sobre a governança é claramente diferente das conceitualizações prévias dos Estados e das relações Estado-sociedade.” (PETERS; PIERRE, 2005, p. 38).

Os autores apresentam como causas²⁰: a crise financeira do Estado; a mudança ideológica para o mercado; a globalização; o fracasso do Estado; a aparição de uma nova gestão pública; as mudanças sociais e a crescente complexidade; novas fontes de governança; e o legado da tradicional política de prestação de contas (*accountability*).

Català (2005), também, apresenta razões que podem explicar a emergência da governança, entre essas:

- existe uma consciência crescente que os governos não são os únicos atores que enfrentam as grandes questões sociais;
- as questões e desafios sociais existentes são resultados da interação entre vários fatores que raras vezes são plenamente conhecidos, nem são causados e nem estão sob o controle de um só ator; e
- os interesses gerais se formam em processos de conflito, negociação e consenso entre os diversos atores envolvidos.

As razões apresentadas por Kettl (2002), Peters e Pierre (2005), Català (2005) são convergentes e demonstram a mudança na relação Estado-sociedade, com a crescente participação da sociedade na gestão pública.

Como visto, a governança passa por uma mudança na relação Estado-sociedade com conseqüências na forma de atuar do Estado. Assim, é importante entender o que os autores pensam sobre o papel do Estado na governança, o que será abordado no próximo item.

¹⁹ Kettl (2002) traz uma rica análise sobre as 4 tradicionais escolas da administração americana, a saber: Hamiltoniana – busca o governo efetivo, promove o governo top-down, favorece o Executivo forte. Jeffersoniana – favorece as origens agrárias, promove o governo bottom-up, busca um Executivo fraco. Madisoniana – busca o equilíbrio de poderes entre forças diversas.

Wilsoniana – prefere a concentração de poder administrativo em organizações hierarquicamente estruturadas.

²⁰ Para maiores detalhes ver Peters e Pierre (2005).

2.2.2 Papel do estado na governança

Martinez (2005) aborda a divergência entre os conceitos da governança no que se refere à forma como se dá a participação do Estado no processo. Para o autor, alguns autores, entre eles Rhodes, defendem que o Estado é dispensável no processo de governança, que os atores sociais seriam capazes de conduzir os processos e produzir resultados satisfatórios, a chamada governança sem governo. Outra corrente, os autores da escola holandesa, entre eles Klijn, Kickert e Kooiman, defendem que o Estado está entre os atores do processo, mas sem um papel de destaque, ou seja, o Estado participa do processo em pé de igualdade com os atores sociais e privados. Já os autores da escola alemã, como Mayntz e Scharpf, consideram que o controle hierárquico e autoregulação social não são mutuamente excludentes. Por fim, os autores anglo-saxões, Peters e Pierre, expoentes desta corrente, consideram que o Estado pode desempenhar um papel central no processo de governança.

Para melhor entendimento do que pensa cada corrente de autores, serão apresentados na seqüência breves resumos.

Para os autores que defendem a governança sem governo, governança é o produto do esvaziamento do estado (RHODES, 2000). O autor apresenta seis dicotomias que podem resultar em um estado esvaziado: fragmentação *vs* controle; interdependência interna *vs* dependência externa; centralização *vs* autonomia; conseqüências pretendidas *vs* não-pendidas; símbolos *vs* substância; e restrições *vs* oportunidades (RHODES, 2000).

Assim, não só é possível a governança sem a presença do Estado, como nessas condições a governança quando conduzida por uma rede de atores e grupos de interesses presentes na sociedade é mais efetiva. Para esses autores, os atores organizados são mais capazes de enfrentar desafios em uma realidade que evolui rapidamente do que o Estado que é excessivamente burocrático e incapaz de tomar decisões efetivas para a sociedade (PETERS, 2007).

Rhodes (2005) lista algumas características da governança sem governo, entre essas: a interdependência entre as organizações, transformando em difusa a fronteira público *vs* privada; os atores da rede interagem continuamente por causa da necessidade de intercambiar recursos; as interações são baseadas na confiança e reguladas por instituições negociadas e

acordadas pelos atores da rede; e existe um grande grau de autonomia em relação ao Estado. Contudo, o autor ressalta que o Estado pode dirigir as redes de forma indireta e limitada.

Por sua vez, Kickert e Koppenjan (1997), autores da escola Holandesa, argumentam que o Estado não é o ator dominante que pode unilateralmente impor seus desejos. Na mesma linha, Klijn (1997) ressalta que os órgãos governamentais já não são os atores que dão a direção central aos processos de políticas públicas.

Bruijn e Ringeling (1997) destacam quatro aspectos que podem fazer um órgão público especial na relação de governança: primeiro, o setor público garante a proteção dos direitos constitucionais das pessoas; segundo, as organizações públicas podem ser chamadas para julgar quando certos problemas sociais aparecem; terceiro, as organizações governamentais possuem instrumentos que não podem ser usados por outros atores, entre eles o uso da força (violência); e quarto, a performance do setor público é sujeita da legitimação política e democrática.

Entretanto, os atores ressaltam que estes pontos não garantem o status especial ao setor público. Pois, uma atuação ineficaz da organização pública põe em xeque a legitimidade e a credibilidade da mesma. Ademais, nem todo ator público é especial e a posse de instrumentos especiais não garante um status especial do ator.

Cabe destacar que os autores holandeses enfatizam a importância do papel do coordenador do processo de governança, seja ele governamental ou não. Sendo este, o ator que tem o papel central na condução da governança, em especial nas redes de políticas públicas.

Por outro lado, Mayntz (2005), autor da escola alemã que defende a convivência harmônica entre hierarquia e autoregumentação, destaca que a negociação entre os atores na rede e a delegação de funções aos níveis inferiores de governo podem significar uma perda na capacidade de direção do Estado. Contudo, os estudos empíricos, conduzidos no âmbito da ciência política, têm demonstrado que a governança não representa uma perda do controle estatal, mas da mudança em sua forma.

O autor, também, ressalta o papel desempenhado pelo Estado para legitimar a autoregumentação pela sociedade. Ademais, os atores estatais que participam de redes de políticas públicas desempenham papel importante e controlam instrumentos de intervenção

cruciais. Para o autor, “O Estado mantém o direito a ratificação legal, a impor decisões autoritárias aonde os atores da sociedade não chegam a um acordo, e a intervir por meio de atos legislativos ou executivos em sistemas de autogoverno.” (MAYNTZ, 2005, p. 89). Desta forma, o autor conclui que a combinação entre a hierarquia e autoregulação é mais efetiva do que a governança com somente uma forma pura.

Por fim, os autores que defendem a participação central do Estado no processo de governança estão cientes que ocorreram mudanças nas relações entre governo e sociedade e que este fato está na base dos debates sobre governança. Contudo, entendem que o Estado não foi desmantelado e que ainda é capaz de desempenhar papel central no processo, pois mesmo não sendo perfeito, visto que pode apresentar problemas de *accountability*, captura por interesses privados, lentidão e equívocos na tomada de decisão, etc., ainda é mais capaz do que redes e empresas para ser o ator central do processo de governança.

Para Peters (2007, p. 3), “O Estado mantém um grande espaço para a ação e ainda mantém a capacidade de legitimar formalmente a ação privada.” O autor defende seu ponto de vista, apontando três pontos que vão de encontro à ausência do Estado nos processos de governança:

1º o Estado nunca governou sozinho, a sociedade sempre esteve presente. O que mudou foram apenas os mecanismos de interação entre Estado e sociedade;

2º as redes e outros mecanismos informais de governo carecem de mecanismos para tomar decisão em ambiente com conflito de interesse. Nesta situação, o Estado possui mecanismos, sancionados pela Constituição e pelas leis, que lhe permite tomar decisão; e

3º algumas organizações da sociedade civil só possuem legitimidade para seus membros. Portanto, o envolvimento do Estado pode ser necessário para dar legitimidade ao processo. Em países onde o Estado tem pouca legitimidade, o setor público pode participar aprovando formalmente as ações do setor privado e sancionando oficialmente suas decisões.

Ainda na linha da atuação estatal na governança, Peters (2002) aborda a governança por meio do modelo do *garbage can*²¹ (lata de lixo). Para o autor, o modelo providencia um

²¹ Segundo Souza (2006, p. 30) “O modelo *garbage can* ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de idéias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um

meio de explorar os modos em que a governança pode ser alcançada em um mundo com menos hierarquia e autoridade, onde as tomadas de decisões não são ordenadas, estruturadas e racionais e a capacidade de mandar dos atores governamentais tem diminuído e algumas estruturas governamentais enfraquecidas.

Entretanto, mesmo entendendo ser o modelo *garbage can* apropriado para explicar a governança, Peters (2002) aponta alguns paradoxos presentes no modelo. Segundo o autor, a vaga estruturação e a aparente natureza dos arranjos participatórios do *garbage can* podem esconder o exercício do poder e a habilidade de um número limitado de atores para moldar resultados. Ou seja, o *garbage can* pode ser um local natural para os burocratas por apresentarem maior capacidade para transformar seus ideais em políticas públicas, maior poder de influenciar a formação da agenda governamental (fundamental no modelo *garbage can*), maior capacidade de atuação em sistemas sem amarras institucionais e deter boa parte das informações, do que um local mais aberto e de efetiva participação de atores sociais – os presumidos vencedores na governança. Isto é o oposto do que se espera de um modelo menos estruturado de tomada de decisão.

Finalizando este breve resumo sobre a relação do Estado com a governança, pode-se citar Martinez (2005, p. 16-17), para quem:

a adoção da perspectiva da governança não significa negar o papel do Estado, mas ao contrário, implica entender melhor o papel dos atores não-governamentais na produção e nos resultados das políticas públicas e outorgar novas funções aos poderes públicos em relação à governança.

Concluindo a revisão sobre governança, é importante ressaltar que, mesmo tendo apresentado conceitos e opiniões de autores de diferentes linhas sobre o assunto, este trabalho adota a linha de pensamento na qual o Estado é ator central do processo de governança.

Cabe esclarecer que esta posição não tem como intento desprezar e nem diminuir o papel fundamental exercido pelos atores sociais²² e privados²³, mas apenas defender que em um ambiente de interesses conflitantes, onde se necessita de legitimidade e *accountability* dos atores envolvidos, as estruturas formais de estado são mais capazes de exercer o papel de ator

garbage can no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem”.

²² Para os fins deste trabalho, serão considerados como atores sociais os representantes da sociedade civil organizada seja em forma de associações, federações ou ONG.

²³ Para fins deste trabalho, serão considerados como atores privados os representantes de empresas ou se suas associações.

central do que os atores não-governamentais no processo de governança, de modo a atingir resultados que atendam ao interesse comum de forma mais efetiva.

Nesta linha, a definição de governança que melhor expressa às intenções deste trabalho é a apresentada por Martinez (2005, p. 13), para quem:

a governança implica, portanto, uma nova e diferente forma de governo caracterizada pela interação entre uma pluralidade de atores e relações horizontais, para encontrar o equilíbrio entre o governo e a participação da sociedade civil na gestão governamental, e não de um único ator, seja ele político, econômico, social ou cultural.

3 A REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO SETOR SANEAMENTO

Antes de adentrar na descrição da rede de políticas públicas do setor saneamento, se faz necessário descrever um breve histórico do setor no Brasil, dando ênfase a atuação do Governo Federal no período de 1970 aos dias atuais. Conhecer o histórico do setor auxiliará na compreensão da situação atual.

3.1 HISTÓRICO

Heller (2006) apresenta uma divisão da história do saneamento no Brasil em cinco períodos, começando no século XVI até os dias atuais. Para os objetivos deste trabalho, será focado o quinto período, entretanto serão apresentados breves resumos, elaborados a partir de Heller (2006), do primeiro ao quarto período.

3.1.1 Primeiro ao quarto período

3.1.1.1 Primeiro período: século XVI a meados do século XIX

A maior parte das ações sanitárias tinha caráter individual, com poucas intervenções realizadas no plano coletivo até meados do século XVIII. Tal Quadro sofreu alguma alteração com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, que gerou demanda por melhorias na higiene dos portos, resultando na criação das primeiras instituições de saúde pública e higiene, contudo ficando a maior parte das ações restrita à capital, Rio de Janeiro.

3.1.1.2 Segundo período: 1850-1910

Com o rápido crescimento das cidades, tornou-se mais forte a compreensão, pelas elites dirigentes, da interdependência social e sanitária e dos consequentes riscos de epidemias. No final do século XIX e início do século XX, porém, o Estado começou a assumir os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como atribuição do poder público, e transferiu a prestação à iniciativa privada, principalmente a empresas de capital inglês. A tentativa de inserção da economia brasileira na esfera do capitalismo mundial foi determinante para as políticas sanitárias, que visaram à criação das condições infraestruturais para as atividades econômicas. Dessa forma, as companhias privadas atuavam, prioritariamente, nos locais onde se concentravam as elites nacionais, intervindo, preferencialmente, nas regiões centrais das cidades, cujos habitantes eram capazes de lhes restituir os investimentos.

3.1.1.3 Terceiro período: 1910-1950

Com a libertação dos escravos, ocorreu o aumento da massa de excluídos, o que provocou a ocupação desordenada dos espaços urbanos, excluindo as massas populares de qualquer benefício da modernização do País. Tal situação gerou revolta na população, incluindo manifestações contrárias às companhias privadas, em função da limitação dos sistemas implantados.

Por isso, a maioria das companhias privadas teve curta duração, com exceção da companhia de esgotos do Rio de Janeiro, que atuou até 1947, e a de água e esgotos de Santos, São Paulo, até 1953. A partir dessa insatisfação, o Estado passou a assumir a gestão dos serviços, criando órgãos específicos na administração direta municipal, estadual ou federal.

Ademais, o alerta sobre a precaríssima situação de saúde da população dos sertões resultou no movimento conhecido como Liga Pró-Saneamento do Brasil, que buscava melhorias na saúde do homem rural como um fator essencial ao desenvolvimento econômico,

assentado no potencial agrícola do País. A partir daí, incentivou-se a formação de recursos humanos na área da engenharia sanitária que, juntamente com o avanço da industrialização, acelerou a encampação das ações de saneamento pelo Estado. O período 1910-1930 foi o primeiro grande salto do saneamento na história do Brasil, ficando conhecido como “A Era do Saneamento” e tendo continuidade até a década de 1950, a partir de quando se ampliou a dicotomia entre a saúde e o saneamento.

3.1.1.4 Quarto período: 1950-1969

O período foi marcado por inúmeras discussões e debates acerca da institucionalização do setor de saneamento. Diferentes modelos de gestão foram analisados e também soluções para o financiamento passaram a merecer destaque. Entretanto, a sociedade e os próprios municípios ficaram à margem das decisões. Adicionalmente, o setor de saneamento passava a assumir um caráter cada vez mais independente do setor de saúde, adotando novos modelos de gestão, alternativos à administração direta municipal, como a criação de autarquias municipais. Buscou-se uma maior autonomia para os serviços, ocorrendo nas décadas de 1950 e 1960 uma transição do modelo de gestão centralizado para o de serviços com caráter mais autônomo.

Esse período foi caracterizado por importantes decisões para o progresso das ações de saneamento, assumindo-se o conceito de auto-sustentação tarifária, o que contribuiu para o aporte de recursos financeiros adicionais. A partir daí, o contexto político-institucional do setor passou a se adaptar, abrindo espaço para a implementação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) por meio da progressiva implementação de mecanismos de suporte financeiro e assistência técnica.

3.1.2 Quinto período: a partir da década de 1970

O quinto período se inicia com o Planasa de 1971. Para Costa (2003, p. 59), o Planasa era “estruturado com as características do modelo de política social de modelo universalista, formulado e implementado em sua maior parte sob o contexto de centralização decisória e econômica.” Para Moraes (2009, p. 35), “com o advento do Planasa, as ações de Saneamento Básico passam a ser tratadas segundo a lógica empresarial do retorno do capital investido.”

Com esse Plano, os recursos eram priorizados para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Desta forma, diversos serviços municipais passaram a ser operados pelas mesmas. Para Bastos (2009), o sucesso do plano estava atrelado à “encampação” dos serviços municipais pelas CESBs. Por isto, os municípios que optaram por manter seus próprios serviços tiveram problemas de acesso a financiamentos federais que eram disponibilizados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (BASTOS, 2009; COSTA, 2003; TEIXEIRA; HELLER, 2001).

A grande preocupação na época era ampliar o acesso aos serviços, em especial de água e esgoto, mas foram relegados os aspectos gerenciais das companhias. Segundo Costa (2003, p. 62),

a ampliação relativa da oferta dos serviços de saneamento, especialmente o de água nos anos 1970 e 1980, foi a maior conquista do Planasa. (...) Os aspectos relativos à gestão e à operação foram relegados a segundo plano. (...) São heranças do Planasa: a inadequação da relação dos serviços com os usuários e da ineficiência desses serviços.

Uma das críticas mais comuns ao Planasa foi a ausência de uma visão sistêmica do setor, pois relegava a segundo plano serviços essenciais como drenagem de água pluvial e coleta e disposição de resíduos sólidos. Segundo Moraes e Borja (2001), nesta época, ações para tais serviços estavam limitadas a atuação dos municípios que, por sua vez, enfrentavam dificuldades de acesso a recursos.

Com a extinção do BNH, ocorrida em 1986, a Caixa Econômica Federal (Caixa)²⁴ passou a gerenciar os recursos disponíveis. Entretanto, nessa época a política de saneamento passou por diversos ministérios. Segundo Costa (2003, p. 65):

o início dessa ‘dança institucional’ ocorre ainda em 1985, quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), que centralizou as (mínimas) funções de formulação do Ministério do Interior, as do BNH e as do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Em 1987, o MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), incorporando a Caixa Econômica Federal, que deixa a esfera da Fazenda. Em 1988, o MHU foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social (MBES), voltando a Caixa para o Ministério da Fazenda. Neste mesmo ano, o Ministério da Saúde passou a coordenar a Política Nacional de Saneamento (Decreto N° 96.634/88). Em 1989, o MBES foi extinto, ficando suas atribuições com o Ministério do Interior.

O Planasa, em colapso desde a extinção do BNH, acabou oficialmente em 1990, durante o Governo Collor. Em 1992, o Governo Federal instituiu, com financiamento externo do Banco Mundial (BIRD)²⁵, o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), localizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mas o mesmo não foi capaz de propor uma base institucional para o setor (TEIXEIRA; HELLER, 2001).

Existia, também, no período, a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) dentro do Ministério do Bem Estar Social. Para Costa (2003, p. 73), o período foi marcado pelo paradoxo entre “a reorganização institucional, via privatização e focalização da política comandada pelo PMSS, versus o retorno a uma política de universalização, mantendo a gestão estatal dos serviços, conduzida pela SNS.”

No mesmo período, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), resultado da fusão de diversos órgãos federais, entre esses a Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) e a Superintendência de Campanha de Saúde Pública (SUCAM), desenvolvia ações de saneamento em locais com riscos de doenças e agravos à saúde, amparada no disposto na Lei 8.080/90 (COSTA, 2003; MORAES, 2009).

Em 1994, foi aprovado pelo Congresso Nacional, com a oposição da equipe do PMSS, o Projeto de Lei 199/93, que instituíria uma nova política nacional de saneamento. No início de 1995, o projeto foi vetado na íntegra pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (TEIXEIRA; HELLER, 2001; COSTA, 2003). Para Oliveira Filho (2009), o veto já trazia

²⁴ À época conhecida pela sigla CEF.

²⁵ Organismo de fomento internacional com atuação importante no fomento de ações e na definição de políticas de saneamento dos países em desenvolvimento (MORAES, 2009; HELLER, 2009).

consigo uma vontade dissimulada para a privatização do setor, além de fazer emergir a discussão sobre a titularidade dos serviços de água e esgoto.

Entre 1995 e 2002, período do Governo FHC, a gestão do setor de saneamento iniciou com a Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB/MPO), passando, em 1999, para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, diretamente ligada à Presidência da República (SEDU/PR).

No início do período, a coordenação do setor ficou com técnicos da área de economia e políticas públicas, que foram responsáveis pelo PMSS, localizado no IPEA, acabando assim com a divergência existente no Governo anterior. Em 1995, a SEPURB lançou a Política Nacional de Saneamento (PNS) com três princípios básicos: universalização do atendimento; participação dos diversos agentes envolvidos na formulação da política e na gestão dos serviços; e descentralização (COSTA, 2003).

Para alguns autores, entre estes Moraes (2009), Dutra (2009) e Bastos (2009), os anos 90 foram marcados por uma política neoliberal para o setor, com uma queda nos investimentos federais e uma forte tendência de privatização, o que ficou mais evidente com a crise econômica ocorrida entre 1997 e 1998, quando o Governo Federal perdeu a capacidade de investimento público, e a PNS foi revisada ganhando uma forte tendência de privatização do setor. Adicionalmente, em 1997, o Governo Federal aumenta as restrições para os serviços públicos acessarem os recursos do FGTS e facilita o acesso para os prestadores de serviços privados (DUTRA, 2009).

Contudo, para Costa (2003), a incapacidade do Governo em articular, junto ao Congresso Nacional, a aprovação de um marco regulatório para o setor, inviabilizou a adoção da PNS, em especial no tocante à privatização. Costa (2003) e Bastos (2009) creditam esse “fracasso” do Governo à mobilização da corrente antiprivatização, capitaneada pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), existente no setor, e ao contexto político, onde o controle social e a descentralização²⁶ eram temas recorrentes. Para os autores, a falta de um

²⁶ O ponto crucial estava na definição da titularidade dos serviços. A Constituição Federal de 1988 dispõe no art. 30 que os municípios são os titulares dos serviços de interesse local. Nesta linha, historicamente, os municípios brasileiros são titulares dos serviços de saneamento. Entretanto, o PL 4.147/2001 dispunha que em regiões metropolitanas ou áreas conurbadas a titularidade passaria a ser estadual, o que, em teoria, facilitaria a privatização das companhias estaduais. Este ponto inviabilizou, segundo Costa (2003), a aprovação do marco regulatório para o setor, pois os parlamentares tinham receio do custo político da retirada da titularidade municipal, junto às suas bases políticas.

marco regulatório enfraqueceu a legitimidade do Governo Federal no setor, o que prejudicou a implementação de programas e ações.

Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), que passa a ser órgão responsável pelas políticas de infraestrutura urbana, incluindo o saneamento ambiental. Para coordenar o setor é criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). Segundo o IPEA (2009), a criação desses órgãos representou efetiva tentativa da reconstrução institucional da política de saneamento.

Desde sua criação, a SNSA buscou instituir um novo marco regulatório para o setor, o que foi alcançado com a sanção, pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB).

Para o IPEA (2009, p. 439), “as medidas assumidas a partir de 2003 tiveram o objetivo de dotar a Política Nacional de Saneamento Básico com suportes jurídicos e político institucional mais sólido.” Apesar dos avanços obtidos com a aprovação da LNSB, em especial a criação de um marco regulatório para o setor, o que deverá trazer mais segurança para a atuação dos atores, um ponto fundamental continua indefinido, a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas, considerada por Rezende e Heller (2008) o maior ponto de tensão entre os entes federados. A decisão definitiva está a cargo do Supremo Tribunal Federal (STF)²⁷.

Com relação aos investimentos de recursos federais no setor, a partir de 2007, com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o orçamento da União para o setor chegou ao patamar dos R\$ 40 bilhões²⁸ em quatro anos, considerando recursos do Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²⁹.

Apesar de insuficientes para alcançar a universalização dos serviços, os valores aportados no PAC estão servindo para mobilizar o setor. Entretanto, os resultados iniciais do PAC foram tímidos, visto que os municípios e os estados tiveram dificuldades para apresentar projetos de qualidade, já que as empresas de projeto encontravam-se desestruturadas,

²⁷ Estão em discussão a ADI 1842- RJ e ADI 2077 – BA.

²⁸ Incluída as contrapartidas de estados e municípios.

²⁹ O MCidades utiliza a Caixa como agente operador do OGU e do FGTS e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –BNDES- do FAT. A Funasa operacionaliza com recursos humanos próprios as ações sob sua responsabilidade.

resultado da carência de investimentos vultosos nos últimos tempos. O IPEA (2009) aponta que o longo ciclo, entre 4 e 6 anos, dos investimentos em saneamento também contribuiu para o resultado aquém do esperado.

Fechando este breve histórico do setor, pode-se dizer que:

- as políticas adotadas no setor eram políticas de governo, não chegando a se constituir em políticas de estado;
- a participação popular e o controle social não se fizeram presente;
- a prestação de serviços está dividida entre as CESBs, os serviços autônomos municipais e concessionárias privadas;
- “(...) ainda persiste um padrão de atuação autônomo e fragmentado, modelo operacional que reduz significativamente as possibilidades da política estruturar-se sobre bases organizacionais cooperativas e eficientes” (IPEA, 2009, p. 431);
- persistem indefinições legais, como a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas (estadual vs municipal);
- o investimento nas estruturas gerenciais foi relegado a segundo plano, acarretando em prestadores de serviços com baixa capacidade de gestão; e
- a indefinição organizacional e o vácuo institucional das duas últimas décadas tiveram como conseqüências baixos investimentos federais no setor e uma gama de órgãos federais atuando de forma independente no setor.

Como dito no princípio deste item, conhecer o histórico do setor ajudaria na compreensão da situação atual. Entretanto, para os objetivos deste trabalho, também se faz necessário conhecer um pouco mais sobre os atores que atuam no setor. Assim, os próximos itens discorrerão sobre: a rede de políticas públicas do setor saneamento; o Ministério das Cidades, por seu papel de coordenador das políticas federais; e suas instâncias relacionadas ao saneamento, em especial o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA), foco deste estudo.

3.2 A REDE DE SANEAMENTO

Nas pesquisas bibliográfica e documental realizadas na elaboração deste trabalho não foram encontradas menções à existência de uma rede de políticas públicas do setor saneamento. Entretanto, foram encontradas informações que, analisadas sob o olhar das tipologias de rede, podem caracterizar a existência da rede de saneamento.

Como visto na revisão de literatura sobre redes de políticas públicas, alguns autores destacam que a interdependência entre os atores é primordial para a formação das redes. Ao analisar as informações encontradas nas revisões bibliográficas e documentais sobre o setor saneamento, fica evidenciado que nenhum ator ou segmento do setor detêm todos os recursos necessários à elaboração e implementação das políticas. Estando os recursos espalhados entre diversos atores autônomos e sem clara relação de hierarquia entre eles.

A diversidade de funções desempenhadas, com evidente impacto de uma sobre a outra, demonstra que os atores interdependem entre si para alcançar seus objetivos. Ou seja, os estados e municípios, por meio dos seus concessionários, prestam os serviços, mas dependem da União, que possui recursos financeiros e normatiza o setor, e do setor empresarial que fornece materiais e serviços. As ONGs e os movimentos populares buscam exercer o controle social, mas dependem do poder público para efetivar as medidas corretivas sobre os prestadores de serviço.

Outra evidência é a existência de uma arena institucionalizada, no caso o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA). Não só a existência da arena com a presença dos segmentos envolvidos, mais, sobretudo, suas competências instituídas pelo Regimento Interno do ConCidades, e conseqüentemente os debates e as decisões que ocorrem em seu interior sobre as políticas públicas do setor, são características que permitem inferir na existência da rede de saneamento.

A necessidade de instituições para orientar a relação entre os atores é outra característica que remete aos estudos sobre redes de políticas públicas. No setor existe uma diversidade de atores com interesses próprios. Assim, para criar a ordem e reduzir a incerteza nas trocas, além de oferecer sistemas de incentivos e restrições à ação individual, tornando

mais ou menos previsível o comportamento dos atores permitindo formular expectativas sensatas, o setor conta com um conjunto de instituições que formam o marco regulatório.

Assim, apesar dos interesses conflitantes, tão evidenciados nas discussões para construção das instituições do setor, e da ausência de menções na literatura sobre tal rede, não é incorreto ter como pressuposto a existência dessa rede. Desta forma, para os objetivos deste trabalho, existe uma rede de políticas do setor saneamento.

Resumindo, por que é uma rede de políticas públicas?

- Interdependência entre os atores;
- multiplicidade de atores representando diversos segmentos;
- recursos divididos entre os atores;
- autonomia dos atores;
- objetivo comum, universalização dos serviços; e
- capacidade dos atores de influenciar na política pública.

Complementarmente, esta pesquisa buscou caracterizar a rede de políticas públicas do setor saneamento, para isto foram selecionadas as categorias: atores (número e tipos); interesse comum; cenário institucional de interações; e funções desempenhadas na rede. A interdependência entre os atores, considerada por Bonafont (2004) como um dos pilares da formação das redes, perpassa todos os itens selecionados.

3.2.1 Atores (número e tipos)

Impor limites para definir os atores integrantes de uma rede não é uma tarefa simples, pois muitas vezes a atuação, apesar de indireta, é decisiva para a definição e implementação das políticas públicas do setor. No caso do saneamento, se pode citar os órgãos de controle e o Ministério Público que não participam diretamente da formulação e da

implementação de políticas, entretanto suas decisões influenciam os dois momentos. Os ministérios da área econômica (Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)) também interferem no setor pela definição do montante e no fluxo de recurso orçamentário e financeiro para o setor.

Assim, como os exemplos listados anteriormente, outras entidades influenciam indiretamente o setor, contudo identificá-las e mensurar a magnitude dessa influência ampliaria muito o escopo deste trabalho. Sendo assim, decidiu-se por focar nos atores com atuação direta no setor.

Para alguns autores, a forma atual do federalismo brasileiro foi definida na CF/88, quando foram definidos os papéis dos três entes federados. Para alguns serviços, entre esses o saneamento, a CF/88 estabelece competências comuns para a União e os demais entes federativos. Isto pressupunha uma atuação cooperativa entre os entes, o que não tem sido observado. Para Heller (2009, p. 92),

(...) de um lado, a ambígua relação entre União, estados e municípios pode oscilar entre a competição e a cooperação, entre a disputa por assumir a responsabilidade pelas ações ou delas se esquivar, dependendo da matéria em questão e dos interesses envolvidos.

Os artigos da CF/88 que tratam da competência dos entes federados com relação ao saneamento são:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico

Da análise dos artigos listados, é possível inferir que a competência pelo saneamento é comum entre os três níveis de governo. Esta competência comum fica clara no Art. 23. Por sua vez, o Art. 21 estabelece como competência exclusiva da União definir diretrizes para o saneamento.

Atualmente, a União tem participado no estabelecimento de diretrizes nacionais para o setor, no fomento das ações de saneamento, com recursos onerosos (oriundos do FGTS e FAT) e não-onerosos³⁰ (OGU), na manutenção de sistemas de informação e na realização de pesquisa (HELLER, 2009). Por sua vez, os estados e municípios participam, principalmente, com a execução dos serviços, por meio das CESBs e dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), respectivamente. Somente em raros casos³¹, a União executa e opera os serviços.

Os próximos itens tratarão mais especificamente dos atores de cada ente.

3.2.1.1 União

Heller (2009) apresenta um interessante ensaio sobre o que se pode e o que se deve esperar da União frente à nova legislação do setor saneamento. Para o autor, a LNSB, na prática, não estabelece novas competências para a União, apenas formaliza o que já (ou que deveria) está sendo feito. Entretanto, o autor ressalta que se pode esperar da União uma atuação mais coordenada apontando para uma direção articulada.

Todavia, apesar de não se apresentar de forma tão caótica como nas décadas de 80 e 90, ainda persiste a indefinição de papéis na União com diversos atores envolvidos com o setor. O Quadro 3 contém uma lista, não exaustiva, de atores da União e seu papel nas políticas públicas de saneamento.

continua...

Ator	Papel
Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental	Coordenador das políticas de saneamento ao nível nacional e responsável pelo fomento a ações de saneamento nos municípios com população superior a 50.000 habitantes.
Fundação Nacional de Saúde	Com atuação respaldada no Art. 200 da CF/88 e responsável pelo fomento às ações de saneamento nos municípios com população inferior a 50.000 habitantes e em áreas rurais.

³⁰ Também conhecido como recursos a fundo perdido.

³¹ Um caso típico de atuação da União na execução e operação é o saneamento em áreas indígenas. A Funasa além de realizar as obras opera os sistemas instalados. Para isto, utiliza-se dos Agentes Indígenas de Saneamento -AISAN.

conclusão

Ministério da Integração Nacional (MI)	Responsável pelo programa de drenagem e por obras de infraestrutura hídrica que tem grande relação com o saneamento básico. Executa também obras de saneamento na Bacia do Rio São Francisco, por meio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Responsável pelo programa de resíduos sólidos e por instituir diretrizes para o licenciamento ambiental.
Agência Nacional de Águas (ANA)	Responsável, pelo Programa “Despoluição de Bacias Hidrográficas - PRODES”, conhecido como programa de compra de esgoto tratado, e pela outorga dos corpos hídricos, junto aos Comitês de Bacia Hidrográfica.
Casa Civil (CC)	Responsável pela coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem o saneamento com um dos eixos de atuação.
Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES)	Responsáveis pela operacionalização dos programas e ações do MCidades.

Quadro 3: Atores da União.

Fonte: O autor (2010) baseado no SIGPLAN

Para o IPEA (2009b, p. 439), a SNSA empreendeu “um esforço de racionalização das ações e dos programas da política federal de saneamento, iniciativa que envolveu identificação, redefinição de atribuições de competências dos órgãos setoriais e agregação das ações dispersas entre estes.”

Esse esforço está refletido no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2008/2011. Segundo dados obtidos no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual³² (SIGPLAN), no âmbito do PPA 2008/2011, a SNSA gerencia o programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto, sendo responsável pela condução dos investimentos federais em abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios com população superior a 50.000 habitantes ou localizados em Regiões Metropolitanas –RM- ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

Existem, também, os programas 8007 - Resíduos Sólidos Urbanos, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA); 1138 – Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial, gerenciado pelo Ministério da Integração Nacional (MI); e 1287 – Saneamento Rural, gerenciado pelo Ministério da Saúde (MS), por meio da Funasa.

Os programas 0122, 1138 e 8007 são multisetoriais, ou seja, possuem ações sob responsabilidade de ministérios distintos, o que demonstra que apesar da coordenação da

³² Disponível em: <www.sigplan.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2010.

política de saneamento está na mão de um só órgão, a condução da política e, principalmente, o financiamento do setor, está na mão de diversos atores. Em um governo de coalizão como o brasileiro, com os ministérios distribuídos por partidos políticos diferentes, este fato é um complicador, pois muitas vezes os interesses do ministro de plantão estão em desacordo com a política do MCidades, condutor da política de saneamento.

Dos atores da União, é importante destacar o MCidades e sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, pois pelo papel de coordenação desempenhado junto ao CTSA, acabam por representar o Estado nesta Arena.

3.2.1.1.1 O Ministério das Cidades

Como visto, as duas últimas décadas foram marcadas pela indefinição organizacional para o setor saneamento, o que pode ser estendido para toda área das políticas urbanas. Para Maricato,

desde 1986, a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta (...) a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. (MARICATO, 2006, p. 214).

Para a autora, a criação do MCidades é consequência do movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970 e que acumulou forças nas duas décadas seguintes na luta pela democratização do país e pela reforma urbana.

A importância do movimento social urbano³³ na criação do MCidades é reconhecida pelo próprio Ministério, como pode ser constatado no texto de apresentação³⁴: “o movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades.”

³³ Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos anos, tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição Federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, e a Medida Provisória 2220/ 2001.

³⁴ Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>>. Acesso em :16 jan. 2010.

O Ministério das Cidades foi instituído, em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Inciso III do Artigo 27 da referida Lei dispõe sobre a competência do MCidades.

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

III – Ministério das Cidades

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

O Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades. Para os fins deste trabalho, cabe destacar da estrutura organizacional instituída pelo Art. 2º do citado Decreto, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) (órgão específico singular) e o Conselho Nacional das Cidades (órgão colegiado).

Pelo curto tempo de existência, é prematuro avaliar se o Ministério das Cidades tem alcançado êxito nos seus objetivos. Entretanto, a permanência desde 2003 da coordenação da política de desenvolvimento urbano em um único órgão demonstra uma estabilidade organizacional que não era vista em período recente, em especial depois de 1985.

3.2.1.1.2 Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Como dito anteriormente, dentro da estrutura do MCidades encontra-se a SNSA, cujas competências são definidas no Art. 11 do Decreto nº 4.665/2003.

Art. 11. À Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental compete:

I - formular e propor, acompanhar a implantação e avaliar a Política Nacional de Saneamento Ambiental e o respectivo Plano Nacional, em sintonia com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e regional, e em articulação com a área de saneamento ambiental do Conselho Nacional das Cidades;

II - promover a compatibilização da Política Nacional de Saneamento Ambiental com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente e de recursos hídricos;

III - promover a articulação com as instituições e órgãos que atuam ou se relacionam com o saneamento ambiental;

IV - incentivar o desenvolvimento tecnológico do setor de saneamento ambiental, em articulação com as instituições de pesquisa e de difusão tecnológica, bem assim com os demais segmentos produtivos a ele relacionados;

V - promover e acompanhar a regulamentação da prestação de serviços de saneamento ambiental;

VI - promover e coordenar programas e ações visando à universalização dos serviços de saneamento ambiental, incluindo o saneamento rural;

VII - promover e coordenar, em consonância com as diretrizes da Secretaria-Executiva, ações de apoio técnico a estados, municípios e prestadores de serviços de saneamento ambiental;

VIII - criar e propor mecanismos de participação e controle social das ações de saneamento ambiental, incluindo a realização dos seminários, encontros e conferências;

IX - elaborar e propor diretrizes nacionais para o financiamento ao setor de saneamento ambiental;

X - coordenar e apoiar as atividades referentes ao saneamento ambiental no Conselho Nacional das Cidades;

XI - elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria;

XII - acompanhar e avaliar o desempenho físico- financeiro e demais resultados das ações e programas da Secretaria, elaborando informações gerenciais, para o processo de tomada de decisões; e

XIII - implementar, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a execução e o controle orçamentário e financeiro no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Da análise das competências da SNSA, conclui-se pela importância do trabalho de articulação a ser desenvolvido pela Secretaria junto aos órgãos que atuam no setor saneamento, o que demonstra a relevância das entidades e associações externas ao MCidades para elaborar a política e implementar as ações de saneamento básico necessárias ao País. Nesse sentido, também se pode destacar o Inciso VIII que se refere especificamente ao controle social do setor, o que pelo histórico visto neste texto, é uma novidade.

Além do trabalho de coordenar o investimento federal em saneamento, cabe destacar o papel relevante que a SNSA tem tido na institucionalização do setor, em especial na condução da elaboração, aprovação no Congresso Federal, e sanção presidencial da Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Nesta tarefa, a SNSA contou com a parceria do Conselho Nacional das Cidades e do seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, que serão descritos em itens específicos.

3.2.1.2 Estados

Com relação ao nível estadual, Oliveira Filho (2009) destaca que apesar dos governos estaduais não terem papel bem definido na LNSB, podem e devem participar do setor, por meio de consórcios com os municípios ou estabelecendo de forma compulsória, conforme prerrogativas constitucionais³⁵, a regionalização dos serviços. Na mesma linha, Galvão Júnior (2009) entende que os governos estaduais poderão estabelecer políticas estaduais em consonância com a política nacional, participar da regulação criando ente específico, e elaborar planos de saneamento no caso de prestações regionalizadas pelas CESBs.

Os atores que se destacam no nível estadual são: as Secretarias Estaduais de Saneamento, responsáveis pela definição da política estadual de saneamento e reunidas no Fórum dos Secretários Estaduais de Saneamento; as CESBs³⁶, que são representadas

³⁵ §3º Art. 25 da CF/88.

³⁶ Apesar do nome saneamento básico, a grande maioria das companhias se limita a executar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, contudo atendem a, aproximadamente, 75% da população brasileira (Dutra, 2009).

nacionalmente pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE. Outros atores importantes neste nível são as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente ou órgãos ambientais estaduais, responsáveis pela emissão do licenciamento ambiental dos empreendimentos de saneamento.

3.2.1.3 Municípios

O nível municipal tem papel preponderante por exercer a titularidade dos serviços. Assim, com o advento da Lei 11.445/07, passa a ter diversas atribuições inerentes aos titulares, a saber: estabelecer a política local de saneamento básico, elaborar o plano local de saneamento básico, regular os serviços e instituir o controle social.

Com relação aos atores municipais, vale ressaltar os serviços autônomos de água e esgoto (SAAEs), responsáveis pela prestação de serviço e reunidas na Associação Nacional das Autarquias Municipais de Saneamento (ASSEMAE); as Secretarias de Obras, responsáveis pela execução de obras de drenagem urbana e, em alguns casos, por obras dos demais componentes do saneamento; as empresas municipais responsáveis pelo serviço de coleta e acondicionamento final de resíduos sólidos; e os órgãos municipais de meio ambiente, responsáveis pela emissão do licenciamento ambiental dos empreendimentos de saneamento de impacto local.

3.2.1.4 Demais atores e segmentos

Por sua vez, a LNSB insere novos atores no setor. Os movimentos populares, quando estabelece, no Art. 2º, o controle social como princípio fundamental da prestação de serviços de saneamento básico; e as agências de regulação, quando estabelece, no Capítulo V, a regulação dos serviços.

O controle social é definido na Lei 11.445/07 como:

o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

E poderá incluir, conforme Art. 47, incisos I a V da Lei 11.445/07, a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação: dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Com relação aos usuários dos serviços, destacam-se as associações de moradores que exercem seus direitos não só no nível local, mas também participando de conselhos nacionais. Existem quatro confederações que participam mais intensamente das discussões sobre políticas públicas do setor e integram o CTSA, a saber: Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Central de Movimentos Populares (CMP); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); e União Nacional de Moradia Popular (UNMP).

Outras entidades com atuante participação no controle social são as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Destas, cabe destacar a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) que tem assento no CTSA.

Com relação à regulação dos serviços, a LNSB dispõe como princípios: a independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. E como objetivos da regulação: estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

A Lei estabelece que o exercício da regulação é responsabilidade do titular. Contudo, permite que a regulação de serviços públicos de saneamento básico possa ser delegada pelos

titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

É de se esperar que a maioria dos órgãos reguladores seja criada no nível municipal. Contudo, em especial para os municípios de menor porte, será fundamental a participação de órgãos reguladores de nível estadual. De qualquer forma, independentemente do nível de governo estadual ou municipal, as agências reguladoras do setor ainda estão se formando, e devem demorar um tempo para cumprir todas as competências dispostas na LNSB. Atualmente, as agências existentes se reúnem na Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR).

Por fim, a LNSB permite a prestação de serviços por concessionárias privadas. Atualmente, as concessionárias privadas são responsáveis pela prestação de serviços para 4% da população brasileira. A representante nacional é a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON).

Os atores envolvidos com o setor não são apenas os previstos na CF/88 e na Lei 11.445/07. Também são atores relevantes as entidades de pesquisa e universidades, com destaque para a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), que tem atuação importante na realização de capacitações para o setor e promove o principal evento nacional da área, o Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental.

As universidades são atores que participam ativamente do setor, além de exercerem influência nos movimentos populares e serem de fundamental importância para o desenvolvimento de novas tecnologias. Alguns professores universitários aparecem como atores individuais que gozam de especial prestígio no setor, inclusive nas discussões das políticas públicas.

Tem-se ainda, o segmento empresarial com importante atuação na execução de obras e fornecimento de insumos e materiais, com um grande número de representantes nacionais, entre essas a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB); e no fornecimento de materiais, cujo representante nacional é a Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento (ASFAMAS).

Por fim, não se pode esquecer os organismos multilaterais. Como visto no histórico do setor, em passado recente, esses organismos, em especial os de fomento, tiveram influência na definição de políticas para o setor. Mesmo com a diminuição deste papel, tais organismos ainda são importantes fontes de recursos para o setor, financiando programas e projetos dos três níveis de governo. Destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD).

Concluindo esta descrição dos atores da rede, pode-se dizer que existe uma amplitude de tipos e números de atores que atuam no setor com competência, e, sobretudo, interesses próprios, cabendo destacar, pelos papéis desempenhados no dia-a-dia do setor, os titulares e os prestadores de serviços.

3.2.2 Interesse comum

Com esta gama de atores, é de se esperar interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes. Isto de fato acontece, ficando evidenciado nas discussões do PL de saneamento e na posterior elaboração da minuta de decreto de regulamentação.

Entretanto, pelo discurso dos principais atores envolvidos, a universalização dos serviços (princípio fundamental na Lei 11.445/07) é o objetivo a ser alcançado. Como exemplos, cabe citar a posição da SNSA, da AESBE e da FNSA.

A SNSA tem entre suas competências³⁷ promover e coordenar programas e ações visando à universalização dos serviços de saneamento ambiental, incluindo o saneamento rural. O que está caracterizado também na meta da secretaria que é promover um significativo avanço, no menor prazo possível, rumo à universalização [dos serviços de saneamento].

³⁷ Definidas pelo Artigo 11 do Decreto Nº 4.665, de 3 de abril de 2003.

Segundo informações obtidas na página da AESBE³⁸, a Associação desde a sua criação busca a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em especial para as camadas mais pobres da população.

A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) expõe no seu manifesto de criação³⁹ que a garantia da universalidade dos serviços de saneamento é um dos seus objetivos. O que foi reiterado em documento S/N, de 05 de setembro de 2007, encaminhado ao Secretário da SNSA.

Cabe destacar que a forma de alcançar a universalização é um ponto conflitante entre os atores citados. Desta forma, é comum que um ator não enxergue a universalização como objetivo dos outros atores e ou segmentos.

3.2.3 Cenário institucional de interações

Para esta dimensão é importante dividir a análise em dois caminhos, o primeiro referente à existência de arenas de interação e o segundo sobre a estrutura e grau de institucionalização da rede.

3.2.3.1 Arenas de interação

Com relação às arenas de interação, Bonafont (2004) estabelece que os cenários institucionais de interações podem ser formais como os parlamentos ou informais como as reuniões.

Iniciando pelos cenários informais, o setor é bem servido por eventos que permitem interações e intercâmbios entre os atores. São comuns congressos, seminários, feiras e afins,

³⁸ Disponível em: <www.aesbe.org.br>. Clicar em “Institucional” e depois em “História.” Acesso em: 10 jan. 2010.

³⁹ Disponível em: <<http://www.confea.org.br/publico/media/manifestofnsa.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2010.

onde ocorrem debates sobre temas técnicos e sobre as diretrizes políticas de financiamento do setor. Podendo-se destacar, no nível nacional, a Assembléia Nacional da ASSEMAE, realizada anualmente, e o Congresso da ABES, realizado a cada dois anos. Ocorrem, também, eventos internacionais como o Congresso da Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental (AIDIS), realizado bienalmente, e a Conferência Latino Americana de Saneamento (Latinosan), em sua segunda edição⁴⁰. A Funasa realizou três seminários internacionais de engenharia de saúde pública, mas o último foi em 2006, não existindo previsão para a realização do próximo.

Para os cenários formais, o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA) do ConCidades, foco deste estudo, foi identificado como a principal arena pela atuação na institucionalização do setor, por reunir atores dos segmentos descritos anteriormente e pelas competências descritas no Art. 27 do regimento interno do ConCidades que dão a este Comitê um importante papel no setor.

Como exemplo do papel desempenhado pelo CTSA, pode-se citar a responsabilidade pela elaboração da minuta do PL de Saneamento que viria a ser aprovada após ampla concertação entre Legislativo e Executivo, com a participação dos atores citados no item anterior. Além disso, no âmbito do CTSA, ocorreram as principais discussões sobre a regulamentação da LNSB. Por sua relevância para este trabalho, o CTSA será descrito mais detalhadamente em item específico.

Porém, esta não é a única arena da rede, outros conselhos nacionais possuem câmaras técnicas que agregam os atores do setor. No Conselho Nacional de Saúde (CNS) existe a Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente (CISAMA). Segundo informação retirada na página do CNS na Internet⁴¹,

a comissão tem a importância de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolve áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Compete também a essa comissão oferecer subsídios às diversas instâncias de formulação de políticas econômicas e sociais correlatas ao tema de construir medidas que visem à eliminação/minimização dos impactos negativos à saúde.

No Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) existe a Câmara Técnica de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos, que tem entre suas áreas de atuação a

⁴⁰ A 1ª edição ocorreu, em 2007, em Cali na Colômbia. A segunda ocorreu, em março de 2010, em Foz do Iguaçu/PR.

⁴¹ Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/Web_comissoes/cisama/index.html>. Acesso em: 10 Jan. 2010.

emissão de: a) normas de tratamento de esgotos sanitários e de coleta e disposição de lixo; e b) normas e padrões para o controle das atividades de saneamento básico.

As Conferências Nacionais de Saúde, Meio Ambiente e Cidades também são importantes arenas de interação do setor. Destas, a Conferência Nacional das Cidades tem maior interferência na definição e implementação das políticas públicas do setor saneamento.

Já foram realizadas três Conferências Nacionais das Cidades, realizadas em 2003, 2005 e 2007, com as respectivas etapas preparatórias que são as Conferências Estaduais e Municipais. A quarta ocorrerá nos dias 19 a 23 de junho de 2010 com o lema “CIDADE PARA TODOS E TODAS COM GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL”.

Segundo informações obtidas na página do MCidades,

o Conselho Nacional das Cidades apontou quatro eixos temáticos que refletem os principais desafios para implantação desta política [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano]: “Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal”, “Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano” “A integração da política urbana no território: política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento” e “Relação entre os programas governamentais - como PAC e Minha Casa, Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano.

A Conferência das Cidades é um espaço importante para a participação popular, sendo uma “oportunidade de levar à administração pública a tradução da vontade popular de discutir as cidades. ... o aprimoramento do processo de participação e, mais ainda, a efetiva contribuição da sociedade na formulação das políticas públicas” (MCidades, 2010).

Também, pode-se constatar que os segmentos buscam se organizar em arenas paralelas, entre as existentes destacam-se a:

- Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) criada em 1997, é formada por trabalhadores, operadores públicos municipais, órgãos de defesa dos consumidores, ONGs, associações nacionais representativas dos movimentos sociais, redes e fóruns que representam a articulação em torno da Reforma Urbana. Principais entidades que compõem a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental: Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR); Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE); Federação Nacional dos Urbanitários/Central Única de Trabalhadores (FNU/CUT); Federação

Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (FISENGE); Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM); Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP); Central de Movimentos Populares (CMP); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); Instituto PÓLIS; ONG Água e Vida; União Nacional de Moradia Popular; e Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor.

- Fórum Nacional Saneamento Brasil – formado por entidades dos segmentos poder público estadual, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e empresários. Na seqüência listamos algumas das associações que compõem o Fórum: Associação Brasileira de Consultoras de Engenharia (ABCE), ABCON, ABDIB, ABES, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), AESBE, Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), ASFAMAS, Sindicato Nacional da Arquitetura e da Engenharia (SINAENCO) e Sindicato Nacional das Indústrias de Equipamentos para Saneamento Básico e Ambiental (SINDESAM).

Não foram realizadas pesquisas detalhadas sobre essas duas arenas, porém, pela análise dos documentos enviados ao MCidades durante o processo de regulamentação da LNSB, pode-se dizer que as arenas possuem interesses antagônicos. Por exemplo: enquanto a FNSA era a favor da regulamentação da Lei 11.445/07, o Fórum se posicionava contrariamente. A titularidade dos serviços em regiões metropolitanas, do mesmo modo, é ponto de antagonismo entre as duas arenas. Enquanto a FNSA defende a titularidade municipal, o Fórum defende a titularidade estadual.

Por fim, têm-se as arenas legislativas como o Congresso Nacional, Assembleias Estaduais e Câmara Municipais que são espaços de intensos debates na formulação das políticas públicas e na alocação de recursos orçamentários para o setor. Devido à amplitude e complexidade dessas arenas, estudá-las demandaria um trabalho específico, assim optou-se por não realizar análise sobre as mesmas.

3.2.3.2 Institucionalização da rede

Com relação à institucionalização da rede, cabe ressaltar que a análise foi feita com base na posição de North (1991), para quem, os seres humanos conceberam as instituições para criar a ordem e reduzir a incerteza nas trocas, desta forma, elas mediam os conflitos e oferecem sistemas de incentivos e restrições à ação individual, tornando mais ou menos previsível o comportamento dos atores permitindo formular expectativas sensatas.

Apesar de não dispor sobre a formação de uma rede de políticas públicas para o setor, a CF/88, como visto anteriormente, dispõe sobre a atuação dos níveis de governo no setor. Contudo, a CF não detalha as funções dos atores governamentais, sendo necessárias instituições complementares. Oliveira Filho (2009) indica como o marco regulatório do setor, as Leis 8.666/93, 8987/95, 11.079/04, 11.107/05 e 11.445/07, a estas, vale acrescentar a Lei 8.080/90, por disciplinar a atuação do sistema de saúde no setor saneamento, e a Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, que institui o PPA 2008/2011. A seguir, serão apresentados breves comentários sobre cada instituição citada.

A Lei 8.080/1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”, estabelece as competências do Sistema Único de Saúde (SUS) em saneamento. Conforme artigos abaixo:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

VII - participação de formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaboração na proteção e recuperação do meio ambiente;

XV - propor a celebração de convênios, acordos e protocolos internacionais relativos à saúde, saneamento e meio ambiente;

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

II - participar na formulação e na implementação das políticas:

b) de saneamento básico;

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico;

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

IV - executar serviços:

d) de saneamento básico;

É importante destacar que na descrição das atribuições específicas dos entes federados, a execução aparece para os entes estaduais e municipais, ficando a União com formulação e implementação de políticas.

A lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como Lei das Concessões, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175⁴² da CF/88, e dá outras providências. Por ser a concessão o regime mais utilizado no setor, esta Lei tem importante papel na redução de incertezas nas trocas, prescrita por North (1991); e na relação titular vs prestador do serviço, por dispor sobre as incumbências do poder concedente (titular) e da concessionária (prestador de serviços). Ademais, esta Lei dispõe sobre os direitos e obrigações dos usuários e sobre questões relativas a aspectos administrativos como licitações e contratos.

A Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como Lei das PPPs, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Para Moraes (2005), na linha da privatização dos serviços, a PPP⁴³ começa a aparecer como alternativa para a concessão da prestação de serviços de saneamento. Entretanto, Peixoto (2009) destaca que a PPP não prosperou como se esperava. Na mesma linha, Rockmann (2009) explicita que as PPPs começam a sair do papel em ritmo lento, contudo, para o autor, a tendência é aumentar o ritmo nos próximos anos devido à institucionalização do setor, o que aumentou a segurança de ambas as partes na realização de negócios. Em pesquisa realizada na Internet foram encontrados alguns exemplos de PPP na prestação de serviços de saneamento, como o Alto Tietê em São Paulo, Rio das Ostras/RJ e Rio Claro/SP, os dois últimos com financiamento do BNDES.

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos (LCP), dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Para Oliveira Filho (2009, p. 549) “a edição da LCP surge como uma reivindicação dos entes federados e veio para disciplinar e regulamentar a forma de

⁴² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

⁴³ Para entender como se operacionaliza as PPPs na prestação de serviços de saneamento, ver Araújo e Zveibil (2009).

cooperação estabelecida na CF.” A possibilidade dos entes se consorciarem, com regras estabelecidas em Lei, o que reduz as incertezas das trocas e permite a cooperação, é uma das oportunidades para o setor saneamento minimizar o problema da sustentabilidade dos serviços, em especial, para os municípios mais carentes. Para Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2009, p. 703),

a Lei dos Consórcios Públicos ampliou as possibilidades de prestação dos serviços, incentivando os municípios a criarem consórcios em áreas com interesses comuns para aprimorar o planejamento e a prestação dos serviços ou, ainda, realizar consórcio público, por meio de contrato de programa, com empresa pública municipal ou estadual.

O Governo Federal, por meio do MMA, tem procurado incentivar a criação de consórcios para a prestação de serviços de coleta e acondicionamento de resíduos sólidos.

A Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, que institui o PPA 2008/2011, estabelece os programas e ações que estão sob responsabilidade dos atores federais. Apesar de ainda existirem áreas de sobreamento, a leitura da Lei permite reconhecer a área preferencial de atuação dos Ministérios. Por exemplo, somente o Ministério da Saúde, por meio da Funasa, atua em áreas rurais e especiais⁴⁴, além de ser responsável pelo apoio aos municípios de pequeno porte para implantação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Por sua vez, o MCidades é responsável por apoiar os municípios de médio porte ou localizados em RM para implantação de serviços de saneamento.

Com relação a uma instituição específica para o setor saneamento, como visto no histórico do setor, existiu uma lacuna institucional desde a extinção do Planasa até a sanção da Lei 11.445/07. Assim, espera-se que com a publicação da Lei, em 2007, e do decreto de regulamentação, em futuro próximo, o setor saneamento venha a ter um marco regulatório próprio que balize a atuação dos órgãos e entidades públicas ou privadas, e, principalmente, viabilize a universalização dos serviços de saneamento, o que é o objetivo declarado por todos que militam na área.

Para o Ministério das Cidades (2008, p. 12):

a nova legislação que disciplina o setor [saneamento] é fruto de um amplo processo de discussão, do qual participaram **os diversos segmentos atuantes, direta ou transversalmente, no saneamento brasileiro, envolvendo representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal, entidades profissionais,**

⁴⁴ Quilombolas, indígenas, reservas extrativistas e assentamentos da reforma agrária.

acadêmicas e de pesquisa, organizações não-governamentais, movimentos populares, empresários e trabalhadores. (Grifo meu).

O IPEA (2009) destaca que o marco regulatório pode resolver de forma satisfatória não só os problemas relativos à política tarifária e às relações entre os agentes governamentais, mas também estabelecer as regras de convivência entre titulares dos serviços, a sociedade e os operadores.

Porém, não se pode esperar que a existência da Lei e da regulamentação sirva de panacéia para a resolução de todos os problemas do setor (OLIVEIRA FILHO, 2009). Nesta linha, o Ministério das Cidades (2008) destaca que para atingir os objetivos da nova legislação, será necessário um grande esforço na implementação da mesma, com a participação de diversos atores, destacando-se os titulares e prestadores de serviços, além da sociedade civil organizada, a exemplo dos conselhos municipais, conselhos estaduais, comitês de bacia hidrográfica, entre outros. Ou seja, os atores que compõem a rede.

Continuando o processo de institucionalização do setor, no triênio 2007-2009, a SNSA se empenhou no:

processo de consolidação da proposta de Decreto de Regulamentação da Lei nº 11.445/2007, na perspectiva de esclarecer diversos aspectos da lei, em especial os relativos aos contratos, aos investimentos federais, ao controle social e aos direitos dos usuários. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 14).

A justificativa apresentada, pela SNSA, para a regulamentação, foi a permanência da leitura divergente de alguns dispositivos da Lei. Na mesma linha, na 11ª reunião do CTSA, realizada em 05 de setembro de 2007, a SNSA informou que o documento apresentado na reunião representava uma diretriz para orientar os compromissos com a política e ajudar os atores com os projetos, destacando que esta é a função da regulamentação.

A SNSA iniciou, em fevereiro de 2007, as discussões sobre a regulamentação da LNSB, ouvindo, à época, os representantes do setor para a elaboração da minuta do documento, mantendo o padrão de atuação utilizado nos debates para aprovação da referida Lei⁴⁵.

⁴⁵ De acordo com informações retiradas da Nota Técnica Nº 87/DARIN/SNSA/MCidades, de 28 de setembro de 2007.

É importante ressaltar que a LNSB foi assinada por diversos Ministérios, assim, a proposta de decreto também foi alvo de intensos debates, capitaneados pela SNSA, no âmbito da União.

Cabe destacar que o processo de regulamentação foi marcado por opiniões divergentes e luta de interesses entre os atores. Reportagem da revista *Sanear* (2008, p. 19) resumia bem os pontos de vista discordantes:

os favoráveis à medida [regulamentação da Lei] alegavam que havia elementos obscuros ou que necessitavam de melhores esclarecimentos e a regulamentação federal poderia suprir essas lacunas. Outros entendiam que a Lei era auto-aplicável, que estava sendo implementada normalmente pelos titulares e operador e que não havia ocorrido nenhum fato que requeresse eventuais esclarecimentos. Caberia aos Estados e municípios regulamentar esse dispositivo, como responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento básico.

Como exemplo, pode-se citar o fato de algumas entidades⁴⁶, representantes dos segmentos do poder público estadual e dos empresários se posicionarem contrárias à regulamentação de toda a Lei por considerarem inconstitucional, entendendo que o Governo Federal só deveria regulamentar os artigos 48 a 53 que tratam da Política Federal de Saneamento. Essas entidades encaminharam o documento ADB-486, de 28 de agosto de 2007, ao Ministro das Cidades se posicionando contrariamente à regulamentação da Lei. Cabe destacar o seguinte trecho do documento:

ao invés de contribuir para a efetiva implementação da Lei nos estados e municípios, esta nova medida [a regulamentação] poderá enfraquecê-la, e sobre ela lançar mais dúvidas e incertezas, além de possibilitar demandas judiciais tendentes à sua não aplicação.

Com relação à legalidade ou não da regulamentação, na 12ª reunião do CTSA, realizada em 05 de setembro de 2007, a SNSA informou também que há entendimento de que não existem problemas jurídicos de o Governo Federal editar decreto de regulamentação.

A ABAR também demonstrou preocupação com a regulamentação, pois entendia que setores que foram contrários ao processo de formulação poderiam, via decreto, incluir amarras inexistentes na Lei. Entretanto, encaminhou 33 propostas para o MCidades com propostas de emendas à minuta de decreto⁴⁷.

⁴⁶ ABCON, ABES, AESBE, APEOP, ASFAMAS, CBIC, SINAENCO, ABIMAQ, ABDIB e SINDESAM. Segundo o documento ADB-486, estas entidades representam cerca de 85% dos operadores de serviço, a totalidade da cadeia produtiva e a engenharia sanitária nacional.

⁴⁷ Informações (Notícia: ABAR preocupada com regulamentação de lei, 09 dez. 2008) obtidas em consulta à página da ABAR na internet. Disponível em: < www.abar.org.br >. Acesso em: 10 jan. 2010.

A Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), por meio da Comunicação Externa nº 936 – PRE, de 13 de novembro de 2007, também se manifestou contrária à regulamentação da LNSB, com o argumento que temas não contemplados estavam retornando na minuta de decreto e que várias proposições extrapolavam a Lei.

O Fórum Nacional de Saneamento, por intermédio do Ofício GS⁴⁸ Nº 443/2007, de 14 de novembro de 2007, também se manifestou contrariamente ao decreto. Contudo, ressaltou que caso a decisão fosse pela publicação do decreto, o mesmo deveria “1. ser o mais sucinto e claro possível; 2. não inovar naquilo que a Lei 11.445/07 já definiu; 3. não restringir nem extrapolar os dispositivos da referida Lei; 4. não interpretar ou apensar conceitos que a Lei não estabelece.”

Por sua vez, a FNSA reiterou seu apoio à regulamentação da Lei, conforme exposto em carta S/N, de 05 de setembro de 2007, enviado ao Secretário da SNSA.

A divergência foi a tônica de todo o processo de regulamentação, o que pôde ser constatado também nas atas das reuniões do CTSA, conforme trechos retirados da Ata da 12ª reunião do CTSA⁴⁹, realizada em 05 de setembro de 2007. Para o Sr. Walder Suriani, representante da AESBE, entidade do Poder Público Estadual, a regulamentação caberia a estados e municípios e que alguns pontos da minuta apresentada extrapolavam os artigos da Lei. Em contrapartida, a Srª. Bartíria, representante da CONAM, entidade dos Movimentos Populares, explicitou o apoio à regulamentação, pois só assim a Lei seria implementada na íntegra.

O Secretário de Saneamento ressaltou a importância dos debates na busca por um consenso sobre o decreto. O empenho da SNSA na busca do consenso pôde ser constatado em atas de reunião, ofícios e cópias de mensagens eletrônicas geradas durante o processo e que foram objetos de consulta neste trabalho.

Outra característica do processo de regulamentação foi o descumprimento de datas acordadas. Na 16ª reunião, realizada em 31 de março de 2008,

o Sr. Sergio Gonçalves informou que a minuta de decreto foi revisada por um consultor jurídico do MCidades e por consultor jurídico contratado para tal finalidade, o próximo passo será encaminhar a minuta à Casa Civil. O Comitê votou

⁴⁸ Gabinete da Secretaria de Estado de Saneamento e Energia de São Paulo.

⁴⁹ Em trechos das atas das reuniões ordinárias 15ª, 16ª, 17ª, 18ª e extraordinárias 2ª e 3ª, também, foi possível constatar as posições divergentes entre os participantes.

resolução recomendando que **a minuta fosse encaminhada até maio/2008**. Os representantes da ABCON, ASFAMAS E ABES, votaram contra tal proposta, pois suas instituições não apóiam o processo de regulamentação da Lei 11.445/07. (Grifo meu).

Contudo, na 16ª reunião, realizada em 09 de julho de 2008, o Secretário da SNSA informou que “a minuta de Decreto de Regulamentação da Lei 11.445/07, está no Gabinete do Ministro das Cidades, aguardando para ser encaminhada à Presidência da República.”

Nas reuniões subsequentes do CTSA, inclusive com duas reuniões extraordinárias acontecidas em janeiro e março de 2009, foram continuados os debates sobre a regulamentação. Contudo, somente na 19ª reunião, a minuta de decreto foi aprovada no Pleno do ConCidades, em 24 de março de 2009.

Contudo, após a aprovação da minuta, a SNSA, reconhecendo o peso político dos governos estaduais na publicação de um decreto federal, procurou a AESBE para buscar o consenso sobre a minuta. Na 20ª reunião, realizada em 1º de julho de 2009, o Secretário da SNSA informou que,

após contato do presidente da SANEPAR e AESBE, [ele], em concordância com o Ministro de Estado das Cidades, avaliou que seria mais prudente um contato com as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, a fim de tentar agregar a associação ao processo e para a versão aprovada pelo ConCidades.

Assim, uma nova minuta foi elaborada e em setembro de 2009, foi incluída no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (SIDOF) para apreciação dos Ministérios que subscreveram a LNSB.

Entretanto, alguns conselheiros entenderam que a iniciativa da SNSA foi uma “traição” ao Conselho, conforme se pôde constatar nas falas da 20ª e 21ª reunião, realizada em 14 de outubro de 2010.

As conselheiras Bartúria e Regina, representante da CONAM e FASE respectivamente, lembraram que não foi dado pelo ConCidades à SNSA autorização para alterar o conteúdo da minuta, mas somente em alguns aspectos formais. Posicionaram-se contrárias a versão atual da minuta e solicitaram que a versão aprovada no ConCidades fosse incluída no SIDOF.

Na mesma linha, se posicionaram outros representantes do Movimento Popular e dos Trabalhadores. Também foi consenso entre esses conselheiros que a iniciativa da SNSA foi um desrespeito aos integrantes do CTSA e do ConCidades, e que seria necessária uma reunião

com a Secretaria-Geral da Presidência para discussão do tema. Questionaram também qual é a legitimidade da AESBE para ter um canal de diálogo diferenciado daquele que foi construído pelo ConCidades.

Por sua vez, o Secretário e demais representantes da SNSA destacaram que as alterações foram mínimas, o que não comprometia o conteúdo da minuta aprovada pelo Conselho. Ademais, destacaram que a iniciativa foi proveitosa, pois mudou a posição da AESBE de contra para favorável ao decreto de regulamentação.

O Sr. Silvano, representante do MMA, lembrou que o Governo Federal tinha a prerrogativa legal de alterar o decreto antes da publicação e que o esforço da SNSA na busca do consenso no setor não deveria ser desqualificado. Por fim, ressaltou que dificilmente o Presidente da República assinaria um decreto que não tivesse o apoio dos governos estaduais, no caso representado pelas CESBS.

Como encaminhamentos da reunião, foi criada uma comissão que acompanharia o andamento da minuta no SIDOF, analisaria as modificações feitas na minuta e se reuniria com a Secretaria-Geral da Presidência para solicitar a publicação do decreto. Porém, até maio de 2010, o decreto não tinha sido publicado, sendo esta uma das causas da crise de governança que atinge o CTSA.

Encerrando esta descrição das instituições do setor, cabe retornar à CF/88 para ilustrar como uma instituição dúbia pode trazer insegurança aos atores e conseqüentemente problemas para o setor. Os artigos 25 e 30, listados a seguir, são o cerne do principal ponto de discórdia entre os entes federados subnacionais.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de **funções públicas de interesse comum**. (Grifo meu).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**; (Grifo meu).

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

De um lado, existe consenso que o Art. 30 estabelece a titularidade municipal para os serviços de saneamento, pois são de interesse local. Por outro lado, alguns juristas defendem que o Art. 25 possibilita a titularidade estadual nas áreas listadas, pois no entendimento desses, os serviços de saneamento passariam a ser de interesse comum em RM.

Como dito anteriormente, a questão da titularidade encontra-se em análise no STF. Porém, a indefinição tem trazido insegurança aos atores do setor com conseqüente prejuízo para prestação de serviços, o que reflete negativamente na qualidade de vida da população.

3.2.4 Funções desempenhadas na rede

A forma atual de estruturação do setor deixa evidente a interdependência existente entre os atores no exercício das suas funções. Nenhum dos atores ou segmentos atuantes conseguiria alcançar a universalização dos serviços ou mesmo seus objetivos individuais, sem o envolvimento dos outros. Os recursos encontram-se espalhados, sendo os financeiros providos na maior parte pela União; mas a expertise da prestação de serviços é estadual, municipal ou privada; os insumos e mão-de-obra para executar as obras estão na mão do setor empresarial; as Universidades contribuem com a formação de profissionais; as entidades de pesquisa para a realização de capacitações; e os movimentos populares e ONGs com o controle social.

O Quadro 4 apresenta de forma não exaustiva funções que são desempenhadas no âmbito da rede e os atores responsáveis.

continua...

Função	Ator
Exercer a titularidade	Municípios Estados (a depender da decisão final do STF)
Definir diretrizes e instituições	União – Nacional Estados – Estadual Municípios – Local

	conclusão
Financiar o setor	União Estados Municípios Organismos Multilaterais
Prestar serviços	CESBs SAAE Concessionárias privadas Consórcios
Regular	Titular dos Serviços Agências Reguladoras
Exercer o controle social	Movimentos populares ONGs
Operacionalizar os financiamentos federais	Caixa BNDES
Desenvolver tecnologias	Universidades Entidades de pesquisa Empresários CESBs Autarquias municipais
Fornecer serviços e insumos	Empresários
Promover eventos de intercâmbios	Entidades de pesquisa ASSEMAE

Quadro 4: Função dos atores.

Fonte: O autor (2010) baseado nas pesquisas documentais sobre o setor

Como visto no Quadro 4, existem diversas funções que precisam ser desempenhadas para elaborar e implementar as políticas públicas do setor saneamento. Contudo estas funções não são estanques e impactam uma na outra, como demonstra os exemplos listados na sequência:

Começando pela definição das diretrizes. A Lei 11.445/07 atribui à União a elaboração do Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB), que deverá conter as metas nacionais e regionalizadas para o setor com um horizonte de vinte anos, e consequentemente, as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento. O processo de elaboração do PLANSAB tem sido coordenado pelo Ministério das Cidades em conjunto com um Grupo de

Trabalho Interministerial⁵⁰ composto, entre outros, pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Ministério da Integração e Caixa Econômica Federal. Entretanto, como visto no Quadro 4, a União não exerce todas as funções inerentes ao setor, desta forma a elaboração do PLANSAB precisou envolver mais atores, para tanto os integrantes do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA) são constantemente consultados; foram realizadas oficinas regionais com o objetivo de captar as visões e prioridades dos atores governamentais dos níveis subnacionais e da sociedade civil para cada região do País; e está prevista a apreciação da versão final do Plano por cinco conselhos nacionais⁵¹. O processo de elaboração do Plansab demonstra que a União, mesmo tendo a prerrogativa legal instituída pela LNSB, entende que a participação dos atores da sociedade civil é de fundamental importância para definir as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento.

O financiamento pela União é outra função que demonstra o trabalho em rede no setor. Pegando como exemplo a aplicação dos recursos sob responsabilidade do Ministério das Cidades, será possível notar o envolvimento de vários atores. O MCidades tem a incumbência de lançar normas e editais do processo de seleção dos empreendimentos. Cabendo aos estados, municípios e prestadores de serviço, descritos no Quadro 4, definirem as demandas locais e apresentá-las no processo de seleção. Após negociação entre o MCidades e os proponentes são definidos os empreendimentos que receberão recursos da União. Como o MCidades não possui equipe técnica suficiente para operacionalizar os investimentos, depende da Caixa e do BNDES que ficam responsáveis por receber e analisar os projetos dos proponentes, além de monitorar a execução da obra. Como visto, a Caixa e o BNDES apenas monitoram a execução, pois a responsabilidade sobre a mesma é do proponente, que por sua vez não tem equipe técnica suficiente para assumir todas as etapas do processo, assim depende dos empresários da construção civil e dos fabricantes de equipamentos.

Este processo de financiamento deixa evidente que não basta deter os recursos financeiros para implementar as políticas do setor, se faz necessário o envolvimento de diversos atores detentores de recursos como: a titularidade dos serviços, recursos humanos qualificados, e a expertise na execução das obras, entre outros.

⁵⁰ Decreto Nº 6.942, de 18 de agosto de 2009.

⁵¹ Conselho Nacional das Cidades; Conselho Nacional do Meio-Ambiente; Conselho Nacional de Recursos Hídricos; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional das Mulheres; e Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Como último exemplo de trabalho em rede no setor, pode-se citar o exercício da titularidade dos serviços de responsabilidade municipal. De acordo com o Art. 8º da Lei 11.445/07, “os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços [de saneamento]”. Ademais, pelo Art. 9º da mesma Lei, os titulares precisam estabelecer mecanismos de controle social. Isto demonstra que, também, no nível municipal há uma diversidade de atores atuando no setor com interesses e lógicas divergentes, mas que dependem um do outro para alcançar seus objetivos.

Uma função complementar importante, para a elaboração e implementação das políticas públicas de saneamento, é a geração de informação. Neste caso, o setor é bastante dependente das pesquisas do IBGE para gerar informações abrangentes e confiáveis, principalmente, em relação aos dados relacionados à cobertura dos serviços. Anualmente, é divulgada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que é uma importante fonte de dados de cobertura dos serviços no nível estadual. Está prevista para 2010 a divulgação da Pesquisa Nacional Sobre Saneamento Básico (PNSB) que é uma pesquisa focada na prestação e cobertura dos serviços de saneamento básico no nível de distritos. Em 2010, será realizado o censo nacional que coletará os dados de cobertura dos serviços no nível municipal. É importante destacar que a PNAD e o censo são respondidos pela população, enquanto a PNSB é respondida pelos prestadores de serviço, desta forma, algumas vezes os dados apresentados são distintos entre as mesmas, em especial os dados sobre esgotamento sanitário.

Outra importante fonte de informação é o Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento (SNIS), presente na estrutura do MCidades. Contudo, os dados do SNIS não têm a abrangência das pesquisas do IBGE e focam, basicamente, nos prestadores de serviço.

Como visto, nenhum ator desenvolve todas as funções ou detém os recursos necessários a execução das políticas públicas do setor, sendo necessária uma atuação articulada entre os atores.

Finalizando esta análise sobre funções e suas interdependências, cabe destacar a relação titular vs prestador de serviços que, apesar de não ser objeto deste estudo, chama a atenção pelas suas características peculiares, sendo um típico caso do modelo agente - principal, na qual, o agente (prestador de serviço, em especial as CESBs) detém a expertise e

as informações detalhadas sobre o serviço, ficando o principal (titular), muitas vezes, a mercê dos desejos e das decisões do agente. Para IPEA (2009), esta relação é marcada por forte assimetria e representa um dos principais desafios para a efetiva implementação da LNSB.

Com o advento da LNSB, os titulares receberam competências que historicamente foram executadas pelos prestadores Araújo e Zveibil (2009), como o planejamento do setor, que é indelegável. Ainda é cedo para afirmar se essa nova conjuntura tornará a relação titular *vs* prestador mais cooperativa ou conflitiva. Entretanto, já se pode afirmar que esta relação se dará em novo patamar com necessárias adaptações de ambas as partes (ARAÚJO; ZVEIBIL, 2009; DUTRA, 2009; GALVÃO JÚNIOR, 2009; OLIVEIRA FILHO, 2009).

3.3 A ARENA DE ESTUDO

Como visto, o setor saneamento possui algumas arenas formais e informais de interação. Entretanto, nenhuma outra apresenta as competências legais e, especialmente, a diversidade de atores e a participação na definição da instituição do setor como o CTSA, o que o torna o principal *locus* da rede.

Desta forma, este item buscará descrever o ConCidades e o CTSA, apresentando suas atribuições legais e informações que levam a inferir que as duas arenas passam por uma crise de governança.

3.3.1 Conselho Nacional das Cidades (ConCidades)

O ConCidades é uma instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo MCidades, viabilizando o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem: Poder Público Federal; Poder Público

Estadual; Poder Público Municipal; Movimento Popular; Trabalhadores; Empresários; Organizações Não-Governamentais; e Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa.

Como orientação, o ConCidades sugere a formação dos Conselhos Estaduais/Municipais da Cidade, tomando por referência a estrutura geral do Conselho Nacional das Cidades. Para o MCidades, procura-se garantir a estruturação mínima para que possa ser constituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com articulação das instâncias de participação social entre as três esferas de governo.

Com relação as competências do Conselho Nacional das Cidades, o Art. 24 do Decreto Nº 4.665, de 3 de abril de 2003, em conjunto com o Art. 10 da Medida Provisória Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, estabelecem:

I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;

II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;

IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e

VI - elaborar o regimento interno.

O Regimento Interno⁵² define que o ConCidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, caráter deliberativo e consultivo, tendo por finalidade formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, e no que couber, de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano.

⁵² Homologado pela Resolução Normativa nº 02, de 08 de junho de 2006, e alterado pela Resolução Normativa nº 07, de 02 de abril de 2008.

O ConCidades é composto por quatro comitês técnicos que discutem as políticas públicas referentes à habitação, mobilidade urbana, planejamento urbano e saneamento ambiental. Para qualificar os debates, os atores que participam dos comitês são conselheiros do ConCidades com afinidade e histórico de participação sobre o respectivo tema.

Como produto dos intensos debates políticos e técnicos travados pelos conselheiros, no pleno e nos comitês, as resoluções deliberam sobre matérias relacionadas com o desenvolvimento urbano. Para os objetivos deste trabalho, cabe destacar, entre outras:

- Resolução nº 05, de 16 de Junho de 2004 - apóia o Anteprojeto de Lei (APL) da Política Nacional de Saneamento Ambiental, para que seja encaminhado ao Congresso Nacional, e determina a realização de seminários para aprofundamento da discussão sobre o tema e instituir um Grupo de Trabalho (GT) para monitoramento do APL.
- Resolução nº 08, de 16 de Junho de 2004 - recomenda a suspensão da tramitação dos projetos de Lei existentes nas duas casas do Congresso Nacional, que versam sobre o marco regulatório do saneamento, e a criação de Comissão Específica, para, em conjunto com o Ministro das Cidades, fazer gestões junto ao STF no sentido de agilizar o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) direcionadas ao referido PL.
- Resolução nº 23, de 09 de Dezembro de 2004 - recomendar o apoio ao anteprojeto de lei que regulamenta a política de saneamento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental, e o seu encaminhamento ao Congresso Nacional, para sua discussão e aprovação em tempo compatível com o término da atual legislatura.
- Resolução Recomendada⁵³ nº 04, de 14 de Setembro de 2005 - recomendar ao Ministério das Cidades que continue a observar os critérios para a alocação de recursos do OGU para o Programa de Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas, definidos na seleção de municípios em 2005 e 2006.

⁵³ São resoluções relativas aos atos de outras unidades administrativas das esferas do Poder Público e entidades da sociedade civil. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. Acesso em: 23 jan. 2010.

- Resolução Recomendada nº 08, de 08 de Junho de 2006 - o Conselho Nacional das Cidades aprovou e recomendou ao Governo Federal encaminhar ao Congresso Nacional o PL 5.296/06 que define as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico.
- Resolução Recomendada nº 33, de 10 de Maio de 2007 - recomendar prazos para a elaboração dos Planos de Saneamento Básico e instituição de Grupo de Trabalho para formular proposta de planejamento para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico.
- Resolução Recomendada nº 75, de 02 de Julho de 2009 - estabelece orientações relativas à Política de Saneamento Básico e ao conteúdo mínimo dos Planos de Saneamento Básico.

O saneamento, também, é tema recorrente nos debates ocorridos no plenário do ConCidades, o que pode ser verificado nos trechos de atas⁵⁴ listadas na seqüência:

- Ata da 16ª Reunião Ordinária do CONCIDADES realizada nos dias 31/03/2008, 01 e 02/04/2008 – “Outra resolução em regime de votação recomenda a edição de decreto para a regulamentação da Lei nº. 11.445/07, que estabelece o marco regulatório do saneamento básico no Brasil. Após debate, o texto foi votado e aprovado por unanimidade.”
- Ata da 17ª Reunião Ordinária do CONCIDADES realizada nos dias 08, 09 e 10/07/2008 – “foi apresentada outra Resolução proposta pelo Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, que recomenda a aprovação do Projeto de Lei nº. 1.991/2007, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências. O plenário aprovou a Resolução por unanimidade.”

As resoluções e os trechos das atas citadas comprovam a participação do ConCidades nos debates sobre a política pública de saneamento.

É importante ressaltar que pela leitura das atas da 21ª e da 22ª Reuniões Ordinárias do ConCidades⁵⁵ pode-se inferir que o Conselho vem passando por problemas de governança,

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/reunioes-do-conselho-das-cidades>>. Acesso em: 23 jan. 2010.

ficando claro nas falas dos conselheiros que existem reclamações sobre: o esvaziamento das reuniões deliberativas do conselho, a falta de acolhimento e publicação das resoluções, o desinteresse dos conselheiros, a forma de atuação, a ausência do Ministro das Cidades, e a procura de instâncias superiores para encaminhamento de assuntos internos. A seguir, estão listados alguns dos trechos que ilustram a situação citada:

Trechos da Ata da 21ª Reunião Ordinária:

- (...) a Sra. Arlete⁵⁶ que salientou a circunstância do Conselho não ser deliberativo, o que reduz a sua capacidade de intervenção nas políticas de desenvolvimento urbano. Em consequência, o Conselho atua de modo contraditório, pois embora a maioria de seus membros represente a sociedade civil, ele frequentemente atua como Estado. (Grifo meu).
- Outra questão que a conselheira [Srª. Arlete] mencionou é que determinadas discussões não provocam debate por falta de interesse. Lembrou, neste sentido, que no último dia da Reunião do Conselho tem havido um esvaziamento, exatamente quando entram em pauta as resoluções, que parecem ser excessivas e de eficácia incerta. (Grifo meu).
- O conselheiro Miguel Lobato⁵⁷ lembrou que o Conselho vem sendo sistematicamente presidido pelo Secretário Executivo e que as resoluções que o Conselho aprova frequentemente não são publicadas, que o pleno do Conselho fica na dependência das decisões da Conjur. (Grifo meu).

Trechos da Ata da 22ª Reunião Ordinária:

- o Comitê de Saneamento verificou que a minuta encaminhada para o Sidof, sistema que executa a circulação de praxe dos documentos nos órgãos do poder público, havia sofrido alterações no conteúdo o que configurou um desrespeito ao papel soberano do Conselho de formular políticas (fala da conselheira Regina⁵⁸). (Grifo meu).
- A Conselheira [Regina] solicitou uma audiência com a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência, com a presença do Ministério das Cidades, para dialogar com o conjunto de Ministérios, tendo como referência a minuta que foi aprovada no plenário do Conselho. (Grifo meu).

A situação de “crise” de governança vivenciada pelo ConCidades se repete no CTSA, o que poderá ser constatado no próximo item.

⁵⁵ A participação do pesquisador na 23ª Reunião Ordinária do ConCidades, cuja ata, até o fev. de 2010, não tinha sido aprovada e divulgada, permitiu presenciar debate sobre os problemas de governança enfrentados no Conselho.

⁵⁶ Representante da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) do segmento Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa.

⁵⁷ Representante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) do segmento Movimento Popular.

⁵⁸ Representante da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

3.3.2 Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA)

O CTSA é composto por 45 entidades⁵⁹, que representam os segmentos presentes no ConCidades. Esta composição propicia uma diversidade de idéias. Assim, os debates técnico e político dos temas afins ao setor ficam mais ricos e produtivos, apesar de, às vezes, longos e conflitantes.

Além do debate sobre o setor, o CTSA possui outras competências que são definidas pelo Art. 27 do regimento interno do ConCidades:

Art. 27 O Comitê Técnico de Saneamento Ambiental tem por finalidade o debate e o encaminhamento de proposições ao Plenário do Conselho sobre: (Redação dada pela Resolução Normativa nº 07, de 02.04.08)

I- avaliação da implementação e da revisão da Política Nacional de Saneamento e do Plano Nacional de Saneamento Básico;

II- a normatização e o funcionamento do Sistema Nacional de Saneamento Básico;

III- diretrizes e prioridades para alocação de recursos sob gestão da União em ações de saneamento básico, em particular o orçamento do FGTS e de outros fundos de interesse do setor;

IV- regras e critérios para aplicação dos recursos federais em saneamento básico e o acompanhamento da implementação;

V- avaliação das ações de saneamento básico apoiadas ou financiadas pelo Governo Federal;

VI- política de subsídios a iniciativas de saneamento básico;

VII- avaliação da implementação dos Fundos de Universalização do Saneamento básico, nos três níveis de governo;

VIII- elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico;

IX- recomendações e orientações gerais para subsidiar a elaboração, acompanhamento e a avaliação dos planos estaduais, regionais, e municipais de saneamento básico;

X- subsídios para resolução de conflitos entre estados, entre estados e municípios, entre municípios limítrofes e destes com outros estados, no âmbito do Sistema Nacional de Saneamento Básico;

XI- instrumentos dirigidos à universalização dos serviços de saneamento básico;

XII- procedimentos para estimular a extensão dos serviços de saneamento básico para as áreas rurais e para as pequenas localidades; e

⁵⁹ Para ver lista completa com nome de atores e segmentos, acessar: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/comites-tecnicos/comite-tecnico-de-saneamento-ambiental/composicao-do-comite-tecnico-de-saneamento-ambiental/>>.

XIII- Fomentar a implementação de políticas para o desenvolvimento das atividades de educação sanitária em saneamento básico.

Da análise destas atribuições, pode-se inferir que esse Comitê tem papel relevante no setor saneamento, destacando-se a atuação na institucionalização, conforme descrito no item 4.3.3.2.

Da Ata da reunião nº 10 do CTSA, realizada em 06 de dezembro de 2006, pode-se constatar a relevância do Comitê para os segmentos do setor, conforme trechos contidos no Quadro 5.

Segmento	Entidade	Representante	Fala
Empresários	ASFAMAS	Carlos Rosito	Ressaltou a importância do CTSA como um espaço de intercomunicação entre os diferentes atores do setor e a SNSA. Acrescentou que um dos desafios a ser enfrentado é melhorar a gestão.
Empresários	ABCON	Ana Lia	Reconhece como conquista do CTSA a formação de um espaço de diálogo e participação de todos os atores envolvidos na discussão da Política de Saneamento.
Poder Público Municipal	ASSEMAE	Silvano Silvério	Destaca como conquistas do CTSA a sua grande capacidade de criar um ambiente de discussão, que propiciou a condução dos trabalhos e foi ativo nos avanços do setor.
Poder Público Federal	SNSA/MCidades	Abelardo Oliveira	Finaliza agradecendo aos membros do CTSA, enquanto atores atuantes nesse trabalho coletivo de construção da proposta de avanço do setor saneamento.

Quadro 5: Fala dos atores sobre a importância do CTSA.

Fonte: O autor (2010) com base na Ata da 10ª Reunião do CTSA.

Entretanto, mesmo com as competências que lhe são atribuídas e a importância reconhecida pelos conselheiros, o CTSA, a exemplo do ConCidades, vem atravessando uma crise de governança, o que fica evidente na fala dos conselheiros que versam desde problemas administrativos, até o não acatamento das decisões do CTSA pelas instâncias superiores. A seguir estão descritos alguns trechos de atas que demonstram a crise de governança que passa o CTSA.

- Após aprovação pela plenária da metodologia de condução dos trabalhos, o Sr. Walder Suriani, representante da AESBE, e o conselheiro Sr. Paulo Ruy Valim Carnelli, representante do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento [alegando que as regras adotadas no CTSA para discussão dos documentos tinham sido desrespeitadas] **se retiraram formalmente da Reunião/Oficina de Trabalho**. Ata da 3ª reunião extraordinária. (Grifo meu).
- A Sra. Suely de Oliveira, representante do Estado do Pará, questiona a forma como o assunto foi encaminhado pelo Ministério das Cidades. **De acordo com**

seu entendimento, essa mudança na dinâmica deveria ter sido discutida com e informada aos membros do Comitê, visto que é importante reconhecer o Comitê como o fórum legítimo para debater a regulamentação da Lei 11.454/07. Ata da 20ª reunião. (Grifo meu).

- A Sra. Cláudia Júlio, o Sr. Marcos Landa, o Sr. Vidal Barbosa, representante da União Nacional por Moradia Popular, e a Sra. Amélia Costa, representante da Federação Nacional dos Urbanitários, marcaram a posição contrária das entidades que representam em relação ao encaminhamento dado pelo Ministério das Cidades, e propuseram que seus segmentos se retirassem da reunião do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental e as discussões fossem suspensas até que um acordo com o Ministro das Cidades pudesse ser estabelecido. Assim, **os representantes dos segmentos Movimento Social, Trabalhadores e Organizações não- Governamentais se retiraram da reunião**. Ata da 20ª reunião. (Grifo meu).

Adicionalmente, são comuns reclamações sobre outros temas, conforme descrito na seqüência:

- com relação ao PAC, fonte dos principais recursos federais do setor, é comum os conselheiros reclamarem que apenas são informados do que acontece, mas que não participam das decisões, o que pode ser constatado em ata de reunião;
- os conselheiros buscam se apoiar em instâncias superiores, Ministro das Cidades, Secretário-Geral da Presidência, como exemplos, para alterar decisões tomadas no âmbito do CTSA;
- na 21ª reunião, vários conselheiros reclamaram que as recomendações da CTSA não são acatadas pelo Ministro das Cidades, o que demonstra uma desconsideração com o CTSA como lócus legítimo de debates do setor;
- em alguns casos, os prazos dados para análise dos documentos são considerados insuficientes, como se pôde constatar em mensagens eletrônicas da ABCON e ASFAMAS; e
- existem problemas administrativos. Na 22ª reunião alguns conselheiros não compareceram por atraso no envio das passagens aéreas.

Encerrando este item sobre o ConCidades e CTSA, pode-se concluir que a escolha da governança do CTSA como objeto de estudo foi acertada, visto a participação deste Comitê na elaboração das políticas e instituições do setor e a crise de governança pela qual passa.

4. MÉTODOS MULTICRITÉRIOS DE APOIO À DECISÃO

Neste trabalho, o enfoque de avaliação era conhecer o estágio da governança do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA), arena de interação da rede de políticas públicas do setor saneamento, o que permitirá ao coordenador ou ao grupo de atores tomarem as decisões necessárias para corrigir rumos na busca dos objetivos estabelecidos em comum acordo. Ou seja, o enfoque era avaliar para subsidiar a tomada de decisão.

Desta forma, o modelo selecionado teria de ser apropriado para apoiar a tomada de decisão em um ambiente complexo, marcado pela subjetividade e interesses conflitantes dos atores. É certo que existem variados modelos e enfoques de avaliação que, cada um a seu modo, propiciarão ao gestor conhecer a realidade que vivencia e apoiá-lo na tomada de decisão. Assim, dos modelos existentes, foram escolhidos os Métodos Multicritérios de Apoio à Decisão (MCDA), que será descrito nos próximos itens.

4.1 TOMADA DE DECISÃO vs APOIO À DECISÃO

Independentemente da metodologia ou tipologia de avaliação utilizada, avaliar tem como fim guiar a tomada de decisão, entendida como:

descrições de um futuro estado de coisas, podendo essa descrição ser verdadeira ou falsa, num sentido estritamente empírico. Por outro lado, (...), selecionam um estado de coisas futuro em detrimento de outro e orientam o comportamento rumo à alternativa escolhida. (SIMON, 1979, p. 48).

Na mesma linha de Simon, Gomes (2007, p. 1) define tomada de decisão como: “o processo que leva – direta ou indiretamente – à escolha de, ao menos, uma dentre diferentes alternativas, todas estas candidatas a resolver determinado problema.”

Em geral, a tomada de decisão, ou seja, a escolha de uma alternativa em detrimento de outras, ocorre em condições e ambiente desfavoráveis ao tomador; quase sempre, as informações sobre o problema são incompletas; existem diversos atores influentes com

posições contrárias; problema complexo com diversas alternativas de solução; e poucos recursos *vis-à-vis* à demanda existente, entre outros fatores complicadores.

Além dos problemas ambientais, têm-se os problemas da racionalidade limitada do decisor. Para Gomes (2007), a racionalidade na tomada de decisão é sempre limitada por três fatores principais inerentes a seus participantes; 1) suas capacidades cognitivas não são infinitas; 2) seus valores e suas motivações pessoais nem sempre coincidem com aquela da organização em que nos inserimos como tomadores de decisão; e 3) seus conhecimentos do problema são geralmente parciais.

Mesmo com essas situações adversas, tomar decisão, com ou sem apoio, é o cerne da gestão de uma organização, seja ela hierarquizada, de mercado ou em rede. A forma de tomar a decisão é uma prerrogativa de cada gestor, alguns preferem se isolar, outros se reúnem com a equipe gerencial ou com assessores mais próximos, enquanto outros reúnem toda a equipe para tomar a decisão. Também são comuns gestores que não seguem nenhum roteiro científico para se posicionar, tomam a decisão sem fazer nenhuma análise mais aprofundada ou simplesmente ordenada da situação, baseando todo seu processo decisório em puro empirismo.

Entretanto, diversos autores têm dedicado tempo para desenvolver modelos e técnicas de processos decisórios. Gomes (2007) apresenta um processo que deve ser seguido na tomada de decisão. O processo é composto por três momentos: estruturação do problema, análise da decisão e síntese, que são subdivididos em doze etapas⁶⁰. O autor ressalta que a priorização da análise da decisão, em detrimento à estruturação do problema, é um dos grandes problemas enfrentados na tomada de decisão.

Complementarmente, o autor apresenta sete fases que devem ser seguidas na análise de decisão⁶¹. Grosso modo, pode-se dizer que as fases apresentadas pelo autor resume-se na elaboração e análise dos componentes da matriz de decisão descrita na Figura 3.

⁶⁰ Para conhecer as doze etapas, consultar Gomes (2007). p. 5-7.

⁶¹ Para conhecer as sete fases, consultar Gomes (2007). P. 8-11.

		Alternativas			
		a_1	a_2	...	a_r
Critérios	c_1	r_{11}	r_{12}	...	r_{1r}
	c_2	r_{21}	r_{22}	...	r_{2r}

	c_p	r_{p1}	r_{p2}	...	r_{pr}

Legenda:

a_i - alternativas de resolução do problema;

c_j - critérios de aferição do alcance dos objetivos pretendidos; e

r_{ij} - as consequências, resultados da interação entre as alternativas e os critérios (i variando de 1 a r ; e j variando de 1 a p).

Figura 3: Matriz de Decisão.

Fonte: O autor (2010) com base em roteiro apresentado em Gomes (2007).

Dessa forma, a tomada de decisão seria escolher, de forma solitária ou coletiva, as alternativas que melhor atendem aos critérios, tendo como base os resultados da interação entre alternativas e critérios e os valores do tomador de decisão⁶² e dos agentes da decisão⁶³. Para apoiar estes atores na construção e interpretação da matriz de decisão, o analista da decisão⁶⁴ poderá escolher entre as metodologias existentes qual a que melhor se ajusta à situação vivenciada por esta organização.

Para os objetivos deste trabalho, é importante destacar a diferença entre tomada de e o apoio à decisão. Como já visto, a tomada de decisão é uma prerrogativa do decisor, que leva em conta toda sua subjetividade e seus valores. Para Dutra (1998), em qualquer processo decisório é preciso considerar os aspectos subjetivos, inerentes aos indivíduos que participam do processo, e os objetivos que podem ser medidos quantitativamente.

Por sua vez, o apoio à decisão é definido por Noronha (2003, p. 20), baseado em estudos e conceitos de Roy, “(...) como a atividade que busca, através de modelos

⁶² Responsável último pela decisão a ser tomada (GOMES, 2007, p. 15).

⁶³ É o indivíduo ou grupo de indivíduos que, direta ou indiretamente, realiza cálculos, gera estimativas, ordena preferências e juízos de valor que se empregam ao longo da análise da decisão (GOMES, 2007, p. 15).

⁶⁴ Profissional que administra a estruturação do problema, sua análise e a produção de recomendações para o tomador de decisão (GOMES, 2007, p. 15).

formalizados ou não, clarificar o processo decisório através da elaboração de recomendações de soluções que levam em consideração os valores e objetivos dos atores envolvidos.”

Dutra (1998, p. 62) ressalta que o objetivo central do apoio à decisão, exercido por um facilitador, não é normativo nem prescritivo na busca de uma solução única, visto que pretende “(...) possibilitar, aos indivíduos envolvidos em um processo decisório, aumentar seu grau de conformidade e entendimento entre a evolução de um processo de tomada de decisão, na presença dos sistemas de valor e dos objetivos dos próprios (pontos de vista).”

Corroborando com Dutra (1995), Gomes (2007) destaca que o apoio à tomada de decisão não tem como pretensão apresentar a solução ótima e/ou única para um problema, mas sim, apoiar a decisão apresentando alternativas que representem as preferências expressas pelos tomadores e agentes de decisão.

Com relação ao facilitador, é papel do mesmo no processo de apoio à decisão identificar ações potenciais [alternativas de solução], construir critérios, e modelar as preferências. Ou seja, “Orientar o decisor com relação [às informações] que mais atendem às suas expectativas e apoiá-lo, para que este tome as decisões mais informadas, fundamentadas e claras, em um determinado problema.” (DUTRA, 1995, p. 62).

Para alguns autores, caberia ao facilitador emitir recomendações isentas, todavia reconhecem que na prática isto não passa de um desejo, visto que, o facilitador, assim como os demais atores envolvidos, possui seus valores, crenças e preferências.

Para finalizar esta revisão, cabe destacar, de forma breve⁶⁵, as principais diferenças entre dois paradigmas que norteiam a discussão sobre a tomada (paradigma racionalista) e o apoio à decisão (paradigma construtivista).

O paradigma racionalista parte do pressuposto que o decisor é totalmente racional⁶⁶, sendo capaz de escolher a solução ótima para um problema real claramente definido. A definição do problema independe do decisor, ou seja, mesmo em situações com mais de um decisor, o problema é descrito da mesma forma, independentemente das visões dos participantes. O processo é conduzido por um analista que tem entre suas atribuições extrair as preferências dos decisores.

⁶⁵ Para uma análise mais completa, consultar Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p. 16 a 37).

⁶⁶ Precisam estar livre de desvios relacionados a valores, crenças, e instituições (ENSSLIN, MONTIBELLER E NORONHA, 2001, p.22).

Por sua vez, o paradigma construtivista vê o decisor como um indivíduo dotado de valores próprios, pois tem como pressuposto mais forte o fato de reconhecer a subjetividade dos atores (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001). Assim, o problema deixa de ser único, sendo construído na visão de cada decisor. O modelo construído não tem como pretensão representar um problema real, mas, sobretudo, serem reconhecidos como úteis pelos decisores no apoio à decisão. Por sua vez, a tomada de decisão não ocorre em um determinado momento, mas em um longo processo envolvendo a interação entre os atores, sendo que o objetivo é gerar conhecimento aos decisores sobre o problema.

Para Gomes (2007), no construtivismo, o processo decisório acontece com a interação entre os atores levando-se em conta os valores, objetivos, critérios e preferências dos envolvidos.

As diferenças encontram-se resumidas no Quadro 6 retirado de Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p.36).

	Paradigma Racionalista	Paradigma Construtivista
Tomada de decisão	Momento em que ocorre a escolha da solução ótima.	Processo ao longo do tempo envolvendo interação entre os atores.
Decisor	Totalmente racional.	Dotado de sistema de valores próprios.
Problema a ser resolvido	Problema real.	Problema construído (cada decisor constrói seu próprio problema).
Os modelos	Representam a realidade objetiva.	São ferramentas aceitas pelos decisores como úteis no apoio à decisão.
Os resultados dos modelos	Soluções ótimas.	Recomendações que visam atender aos valores dos decisores.
O Objetivo da modelagem	Encontrar a solução ótima.	Gerar conhecimento aos decisores sobre o problema.
A validade do modelo	Modelo é válido quando representa a realidade objetivamente.	Modelo é válido quando serve de ferramenta de apoio à decisão.
Preferência dos decisores	São extraídas pelo analista.	São construídas com o facilitador.
Forma de atuação	Tomada de decisão.	Apoio à decisão.

Quadro 6: Diferenças entre os paradigmas racionalista e construtivista.

Fonte: Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p. 36).

Fica evidenciado, pela leitura das informações do Quadro 6, que a interação entre os atores envolvidos no processo de tomada de decisão é muita mais intensa no paradigma construtivista. Também, se pode inferir ser o processo conduzido dentro do paradigma

construtivista mais próximo da realidade, onde o decisor é dotado de crenças e valores próprios, sem ser totalmente racional no desenrolar do processo.

Após a análise das informações contidas no Quadro 6, optou-se por utilizar o paradigma construtivista, pois se aproxima mais dos objetivos deste trabalho. Assim, o pesquisador exerceu o papel que cabe ao facilitador no processo decisório. Para tal tarefa, foi escolhida uma metodologia multicritério de apoio à decisão. Na próxima seção, será dada uma visão geral dos métodos multicritérios.

4.2 MÉTODOS MULTICRITÉRIOS DE APOIO À DECISÃO

Antes de adentrar na descrição dos métodos multicritérios, cabe destacar o porquê da escolha de tais instrumentos neste trabalho. Em setembro/outubro de 2008, o autor deste estudo realizou pesquisa sobre o uso dos métodos multicritérios na academia brasileira, foram encontradas quinhentas e nove teses/dissertações defendidas desde 1987, sendo de forma ininterrupta a partir de 1989. Com relação à área de concentração, foram encontrados trabalhos em praticamente todas as áreas do conhecimento, entre estas: medicina, engenharia, tecnologia da informação, meio-ambiente, etc.

É importante ressaltar que foram encontrados cento e vinte e três trabalhos que utilizaram os métodos multicritérios para avaliações diversas. Pode-se citar como exemplo: Avaliação do desempenho de uma divisão de análise contábil visando identificar aperfeiçoamentos utilizando uma metodologia multicritério; Avaliação de uma Cooperativa Agropecuária Orientada para o seu aperfeiçoamento utilizando a metodologia multicritério em apoio à decisão; Avaliação da capacidade de gestão em áreas protegidas: um estudo de caso na reserva da biosfera do cerrado; e Análise da governança em atividades de turismo rural no distrito federal: um estudo de caso.

Este resultado e a experiência anterior do orientador em trabalho similar ajudaram o pesquisador a decidir pelo uso dos métodos multicritérios, descritos na seqüência, neste trabalho.

Na década de 70, em resposta aos métodos e limitações da Pesquisa Operacional tradicional⁶⁷ (PO) frente à nova realidade mais complexa e com a participação de mais indivíduos nos processos decisórios, a comunidade científica começa a discutir novos métodos que auxiliassem a tomada de decisão (DUTRA, 1998; GOMES, 2007).

Na mesma linha, Gomes (2007) ressalta que os métodos multicritérios surgidos na década de 70 tinham como objetivo resolver problemas que apresentavam, entre outras, as seguintes características: a solução do problema dependia de um conjunto de pessoas com distintos pontos de vista; existiam critérios quantificáveis e não-quantificáveis; os critérios e as alternativas não eram claros e se interligavam; e os critérios para solução do problema eram conflitantes entre si.

Para Quirino (2002), as idéias surgidas dos encontros científicos levavam à criação de metodologias dentro da PO que considerassem, sobretudo, três aspectos: necessidade de levar em conta os objetivos, os interesses, as aspirações e os valores dos decisores; o paradigma construtivista, levando em conta a interação entre o decisor, seus valores e o objeto em estudo; validação cognitiva ao invés de validação axiomática que era o normal da PO.

Quirino (2002) destaca o surgimento de duas correntes de pensamento que dividiram os métodos multicritérios: *Multicriteria Decision Making* (MCDM) que enfatiza a tomada de decisão se apoiando em procedimentos mais racionais na busca da solução do problema; e *Multicriteria Decision Aid* (MCDA) que enfatiza o apoio à tomada de decisão, baseado em uma estrutura construtivista.

Dutra (1995) apresenta uma profunda discussão sobre as duas correntes apresentando as principais diferenças, conforme Quadro 7:

⁶⁷ A PO apresentava como premissas: “1- deveria existir um conjunto A, bem definido, de alternativas viáveis a; 2- um problema só seria declarado corretamente, se fosse definido por um único critério (função de valor única g) definida em A, que deveria representar, perfeitamente, as preferências do decisor D; e um problema matemático deveria ser bem formulado.” (DUTRA, 1995, p. 25).

MCDM	MCDA
Existência de um conjunto A bem definido.	A fronteira de A é difusa e poderá ser modificada durante o processo.
Existência de um decisor D.	Não existe um decisor D, mas sim um conjunto de atores que participam do processo decisório.
Existência de um modelo de preferência bem definido na mente do decisor D.	As preferências raramente são bem definidas, pois existem incertezas, conhecimento parcial, conflito e contradições em suas preferências.
Os dados não são ambíguos.	Reconhece a ambiguidade dos dados, pois muitas vezes, são imprecisos ou definidos de maneira arbitrária.
Existência de uma solução ótima para um problema matemático bem definido.	Prega que não se pode determinar que uma solução seja boa ou ruim apenas levando em conta o modelo matemático, pois, existem aspectos culturais, pedagógicos e situacionais que afetam a decisão.

Quadro 7: Diferenças na abordagem do MCDM vs MCDA.

Fonte: O autor (2010) com base em Dutra (1995, p. 43-44).

As informações do Quadro 7 mostram que o MCDA, apoiado no paradigma construtivista, pressupõe um ambiente mais próximo da realidade encontrada nos complexos ambientes das políticas públicas, onde, por exemplo, dificilmente se encontrará dados que não são ambíguos ou se encontrará uma solução ótima para um problema bem definido. A realidade demonstra que é comum a existência de dados imprecisos e que os fatores culturais e situacionais impactam diretamente na tomada de decisão.

As duas correntes encontram-se representadas em duas escolas dos métodos multicritérios: a americana, que trabalha mais com o MCDM, e a francesa também chamada de escola européia, que utiliza mais o MCDA.

Os métodos da escola americana, segundo Neiva (2007, p. 11),

alicerçam-se na definição de uma função que designa um valor a cada alternativa, resultado de sua avaliação segundo cada critério. Tais métodos pressupõem ainda que não exista a incomparabilidade e que existe transitividade nas relações de preferências e de indiferença entre as alternativas.

Principais métodos *Analytic Hierarchy Process* (AHP) e *Multiattribute Utility Theory* (MAUT).

Enquanto os métodos da escola francesa são mais flexíveis, pois admitem a não comparabilidade entre alternativas e não buscam funções matemáticas para explicar o fenômeno (MOREIRA, 2007). Segundo Bana e Costa (*apud* ENSSLIN; MORAIS; PETRI, 1998)⁶⁸, “[os métodos] da escola francesa ressaltam as seguintes convicções: 1) a onipresença

⁶⁸ Artigo publicado sem numeração de página.

da subjetividade e interpenetrabilidade com a objetividade no processo decisório; 2) o paradigma da aprendizagem pela participação, e 3) o construtivismo.”

Principais representantes: *Elimination et Choix Traduisant La Réalité – Electre- e Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation – Prométhée.*

Dutra (1995) apresenta o Quadro 8 onde estão contidas as diferenças entre as escolas americana e européia.

Escola Européia	Escola Americana
Reconhecimento da presença e necessidade de integração, tanto dos elementos da natureza objetiva como os de natureza subjetiva.	Reconhecimento apenas dos elementos de natureza objetiva.
O principal objetivo é construir ou criar algo (atores e facilitadores em conjunto) que, por definição, não preexistia completamente.	O principal objetivo é descobrir ou descrever algo que, por definição, preexiste completamente.
Busca entender um axioma particular, no sentido de saber qual o seu significado e o seu papel na elaboração de “recomendações”.	Busca analisar um axioma particular, no sentido de que ele nos levará a uma verdade através de “normas para prescrever”.
Ajudar a entender o comportamento do tomador de decisão, trazendo para ele argumentos, capazes de fortalecer ou enfraquecer suas próprias convicções.	Não existe preocupação de fazer com que o tomador de decisão compreenda o ‘seu problema’, apenas que explicita as suas preferências.

Quadro 8: Diferenças básicas entre as Escolas Européia e Americana.

Fonte: Dutra (1995, p. 45).

As informações do Quadro 8 confirmam que a Escola Americana é baseada no paradigma racional. Por sua vez, a Escola Européia se baseia no paradigma construtivista. Isto fica evidente na preocupação da Escola Americana em prescrever normas, enquanto a Escola Européia tem uma preocupação em elaborar recomendações que sirvam para apoiar o decisor na tomada de decisão.

Esquecendo as diferenças entre as duas escolas, pode-se dizer que os métodos multicritérios são metodologias que abordam o problema levando em conta diversos critérios, incluindo os aspectos subjetivos dos tomadores e agentes de decisão. Não têm como pretensão apresentar a melhor ou única opção para resolução, mas sim uma gama de alternativas que podem ser adotadas pelo tomador de decisão na solução do problema.

Para Gomes (2007, p. 26), “Os métodos multicritérios são heurísticas concebidas a fim de abordar problemas decisórios que apresentem número finito (ou enumerável) de possíveis soluções alternativas.” Cabe destacar que nem sempre o resultado final da aplicação

de um método multicritério é a seleção de alternativas, visto que em alguns casos a finalidade é ordenar, classificar ou descrever detalhadamente as alternativas (GOMES, 2007).

Nesta linha, Dutra (1998), Ensslin, Montibeller e Noronha (2001) apresentam as problemáticas que podem ser abordadas pelos métodos multicritérios. Dutra (1998) expõe as problemáticas separando-as pelas etapas de implementação do método, o que não é feito pelos outros autores. As problemáticas listadas são: ordenação, seleção, avaliação, descrição, alocação em categorias, e rejeição.⁶⁹

Como consequência da capacidade de trabalharem com aspectos quantitativos e qualitativos, o escopo de aplicação das metodologias multicritérios é amplo, podendo ser encontrados usos em diversas áreas do conhecimento, entre estas: meio-ambiente, saúde, gestão, economia, engenharia, etc. Também, são apropriadas para os momentos anterior (*ex ante*) e posterior (*ex post*) à decisão, no 1º momento apoiando na tomada da decisão e no 2º sendo útil na avaliação dos resultados alcançados pelas decisões tomadas (GOMES, 2007).

Devido apresentar características e finalidades distintas, a aplicação de dois ou mais métodos multicritérios a um único problema, pode apresentar resultados diferentes, mesmo sendo considerados iguais critérios e alternativas. Isso é possível, pois apesar de trabalharem com o mesmo conjunto de dados, técnicas diferentes produzem resultados diferentes (ROMERO, 2006). Para Bogardi e Nachtenebel (*apud* ROMERO, 2006, p. 39), as causas deste problema podem ser: diferentes formas de inserir as preferências; seqüências distintas na introdução das preferências; diferentes números de parâmetros que descrevem as preferências; definições inadequadas dos problemas; negligência ao estabelecer o conjunto de decisões (relevância); e aplicações de métodos inadequados ao problema em questão.

Sendo assim, é fundamental a escolha do método correto para apoiar a decisão sobre determinado problema. Para isto alguns aspectos devem ser considerados no momento da escolha do mesmo. Gomes (2007, p. 27) relaciona os seguintes aspectos:

- a) natureza do problema a ser resolvido, isto é, seleção, ordenação, classificação e descrição; b) as possíveis formas de levantamento e compilação dos dados; c) a estrutura de relacionamentos entre os objetivos do problema; d) o tipo de comunicação que se espera entre o analista e o tomador de decisão, mormente durante as etapas da análise de decisão.

⁶⁹ Para obter informação detalhada sobre cada problemática, consultar Dutra (1998) p. 63 a 82, ou Ensslin, Montibeller e Noronha (2001) p. 66 a 71.

Ainda com base nas características e finalidades distintas, os métodos são classificados. Brito (2006, p. 29-33) apresenta duas formas de classificação dos métodos multicritérios, a primeira encaixa os métodos em grupos, sendo o Grupo I – técnicas de geração de soluções não-dominadas, Grupo II – técnicas com articulação de preferências a priori e Grupo III – técnicas com articulação progressiva das preferências. A segunda distribui os métodos em três famílias, que são métodos baseados na teoria da utilidade multiatributo, métodos seletivos e métodos interativos.

Para bom uso dos métodos multicritérios, um passo fundamental é se apropriar dos conceitos empregados nos mesmos. Assim, o Quadro 9 apresenta a definição de alguns destes conceitos divididos em três grandes famílias, a saber: as relações de preferências, a propriedade e os elementos.

continua...

Conceito		Definição
Relações de Preferência	Indiferença I	Quando o tomador de decisão é indiferente entre as ações potenciais b e c. Existem indícios claros de equivalência entre as mesmas (GOMES; ARAYA; CARIGNAMO, 2004). Matematicamente $b I d \Leftrightarrow g(b) = g(c)$.
	Preferência Estrita P	O tomador de decisão prefere estritamente a ação potencial b a c (GOMES; ARAYA; CARIGNAMO, 2004). Matematicamente: $b P c \Leftrightarrow g(b) > g(c)$.
	Preferência Fraca Q	Quando o decisor está em dúvida se prefere estritamente b a c ou se as duas ações potenciais lhe são indiferentes (GOMES; ARAYA; CARIGNAMO, 2004). Matematicamente: $b Q c \Leftrightarrow g(b) \geq g(c)$.
	Incomparabilidade	Não se é possível comparar as duas ações. Isto pode ocorrer porque o decisor não deseja ou não tem condições de comparar as ações, ou existem opiniões contrárias sobre a preferência que devem ser levadas em conta (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).
Propriedade	Transitividade	Se o decisor prefere a ação b a c, e a ação c a d. A propriedade implica que ele vai preferir b a d. Matematicamente: $b P c; c P d \Rightarrow b P d \Leftrightarrow g(b) > g(c); g(c) > g(d) \Rightarrow g(b) > g(d)$ (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).
Elementos	Ação Potencial	Ação real ou fictícia considerada pelos decisores como candidato para na tomada de decisão.
	Elementos Primários de Avaliação (EPA)	Esses elementos são constituídos de objetivos, metas, valores dos decisores, bem como de ações, opções e alternativas (BANA; COSTA, 1992 <i>apud</i> ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001, p. 79).
	Pontos de Vista Fundamentais (PVF)	São os elementos (critérios) que representam as dimensões relevantes do problema. A partir desses elementos é possível fazer comparação entre as ações potenciais.
	Ponto de Vista Elementar (PVE)	É a decomposição de um PVF em dois ou mais níveis hierárquicos inferiores.

conclusão

	Descritores	É uma escala quantitativa ou qualitativa que descreve o desempenho de cada ação potencial em relação a cada PVF/PVE.
	Função de Valor	É uma função f que associa um número real $f(a)$ para cada nível de descritor.
	Taxa de substituição	São medidas numéricas (pesos) atribuídas a cada critério de acordo com o grau de importância relativa entre os critérios.

Quadro 9: Definição de conceitos presentes nos métodos multicritérios.

Fonte: O autor (2010) com base nas fontes citadas no interior do quadro.

Além de conhecer os elementos, se faz necessário seguir certas fases de implementação dos métodos, nesta linha, Quirino (2002) aponta as três fases que são necessárias para a aplicação do MCDA. A Figura 4 ilustra as três fases.

1. estruturação – estabelece uma linguagem de interação entre os atores. Nesta fase, são definidos os Elementos Primários de Avaliação (EPA)⁷⁰ e os Pontos de Vista Fundamentais (PVF). Para Dutra (1998, p. 141),

a fase de estruturação visa à construção de um modelo mais ou menos formalizado que seja aceito, por todos os atores envolvidos, como uma estrutura que represente aqueles valores considerados importantes, dentro do processo de tomada de decisão para avaliar as ações potenciais.

2. avaliação – mensura por meio de métodos matemáticos os julgamentos dos atores. Nesta fase, é construída a Função de Valor e identificada a Taxa de Substituição de cada PVF; e
3. considerações finais – nesta fase, são feitas as recomendações para estudos futuros, objetivando melhorias e precauções no uso do modelo construído.

⁷⁰ Por partir de um modelo pré-definido e com objetivos já definidos, este estudo não trabalhará com o levantamento dos EPA.

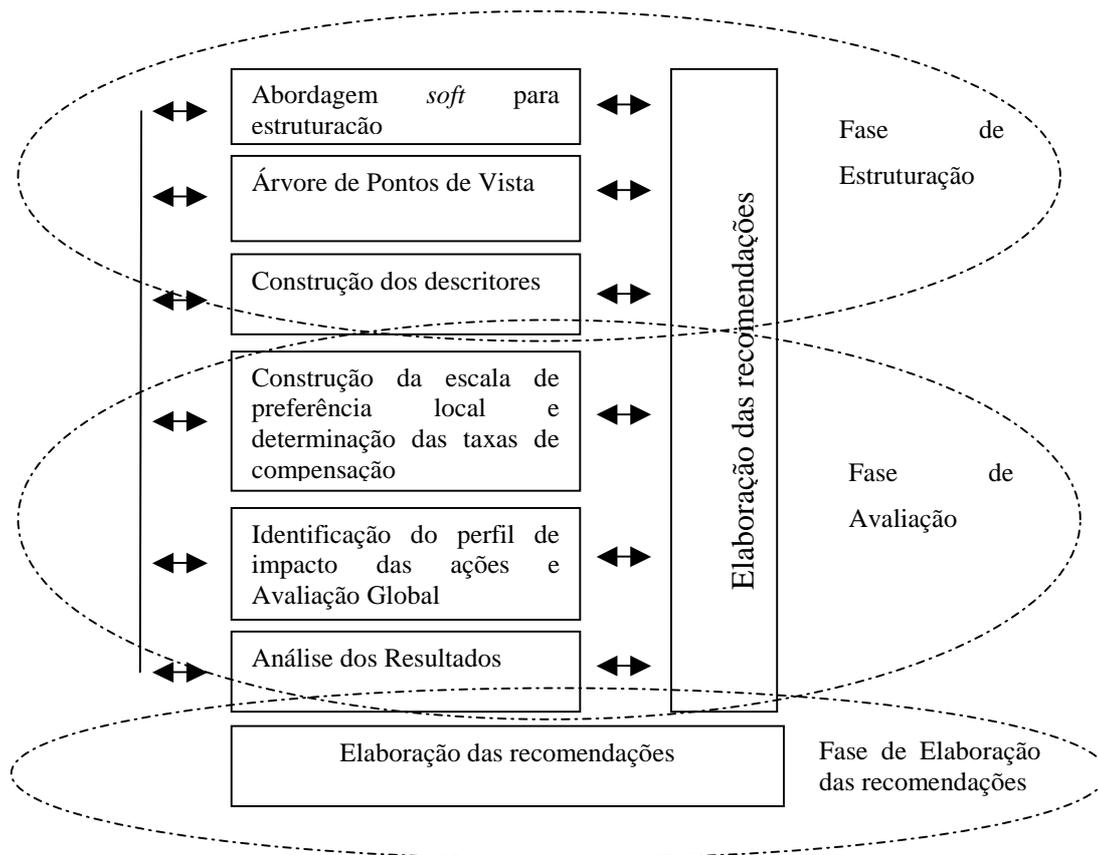


Figura 4: Processo Decisório sobre perspectiva do MCDA.

Fonte: O autor (2010) com base na literatura sobre MCDA.

5 METODOLOGIA

A pesquisa foi conduzida a partir de um estudo de caso que é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2003, p. 32).

Na mesma linha, para Gil (2008, p. 54), “[o estudo de caso] consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.”

Cabe destacar que a pesquisa proposta neste trabalho alinhou-se perfeitamente com as descrições acima, pois tratou de estudar a governança da arena de interação da rede do setor saneamento, o que pode ser classificado como um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real. Ademais, pretendeu-se neste estudo conhecer de forma detalhada o objeto escolhido, por meio da realização de um estudo profundo e exaustivo sobre o mesmo.

Gil (2008, p. 54) destaca que o estudo de caso tem ganho espaço nas pesquisas realizadas no âmbito das ciências sociais, visto que neste campo é difícil, para o pesquisador, distinguir entre o fenômeno e seu contexto. O autor apresenta como propósitos desta utilização:

- a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
- b) preservar o caráter unitário do objeto estudado;
- c) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;
- d) formular hipótese ou desenvolver teorias; e
- e) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

O estudo de caso deste trabalho foi a governança do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA), arena de interação da rede de políticas públicas do setor saneamento,

composto por 45 entidades representando os segmentos: Poder Público Federal; Poder Público Estadual; Poder Público Municipal; Movimento Popular; Trabalhadores; Empresários; ONGs; e Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa. Desta forma, na tipologia de classificação utilizada por Yin (2003), este trabalho é um projeto incorporado de caso único.

Por que caso único? O autor apresenta cinco fundamentos lógicos que podem justificar a adoção de um caso único. O estudo de caso deste trabalho, a princípio, pode ser fundamentado no caso representativo, visto que, representa uma rede de políticas públicas que tem se tornado um fenômeno cada vez mais freqüente no contexto da gestão pública; e as lições apreendidas do desenvolvimento deste trabalho, com certeza trouxeram muitas informações sobre o dia-dia da rede estudada.

Por que incorporado? Para Yin (2003), o projeto incorporado prevê a existência de subunidades dentro da unidade de estudo. No caso em questão, cada segmento que compõe o CTSA pode ser considerado uma subunidade da rede e mereceram atenção no estudo. Entretanto, Yin (2003) chama a atenção que neste caso de projeto incorporado de caso único, não se pode envidar excessiva atenção às subunidades para não correr o risco de menosprezar a importância da unidade em estudo. Desta forma, este trabalho tentou sempre privilegiar a visão de toda a rede, e não dos subgrupos existentes no seu âmbito.

Assim, a seleção das metodologias adotadas neste trabalho teve como critério a capacidade das mesmas de proporcionar ao pesquisador encontrar as fontes, coletar e analisar os dados, e por fim, gerar resultados que respondam aos questionamentos iniciais, em especial a pergunta básica da pesquisa, de forma clara e concisa, além de permitir ao pesquisador alcançar o objetivo geral do trabalho.

Quanto aos meios utilizados, a pesquisa se caracteriza como um estudo de caso que engloba análise bibliográfica, documental, observação participante, entrevistas semi-estruturadas e questionário.

5.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo fornecer os subsídios teóricos necessários para compreender o fenômeno, visto que o desenvolvimento da teoria na parte de projeto do estudo de caso é essencial, sendo imprescindível que o pesquisador não vá a campo para a coleta de dados antes de compreender a teoria do que está sendo estudado (YIN, 2003)

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de consultas em livros, teses, dissertações e periódicos disponíveis em bibliotecas públicas e na Internet. Foi dada prioridade ao estudo do setor saneamento, dos métodos multicritérios e da literatura de redes e governança, além de teorias e modelos que podem facilitar o entendimento como, capital social, institucionalismo, *garbage can* e agente-principal.

Cabe destacar que também foram pesquisados periódicos específicos do setor saneamento, como a revista Sanear, produzida pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), e publicações do Ministério das Cidades, em especial, a Coletânea Lei Nacional de Saneamento Básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos.

5.2 PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental foi particularmente valorosa para conhecer o pensamento dos segmentos que compõem o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA). Como já visto, o Comitê reúne representantes dos três níveis do poder público e da sociedade civil, neste caso, empresários, movimento popular, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa, e trabalhadores. Cada segmento com suas especificidades e interesses, o que pôde ser constatado na leitura dos documentos gerados pelas entidades e enviados ao Comitê.

Como descrito no item 3.2.3.2 Institucionalização da rede, nos últimos três anos, ocorreu no CTSA o processo de regulamentação da Lei Nacional do Saneamento Básico

(LNSB), Lei 11.445/07. Processo marcado por opiniões divergentes, mas com debates ricos que permitiram aos segmentos exporem claramente suas posições sobre o setor. Desta forma, optou-se neste trabalho, por focar a pesquisa documental no período do processo de regulamentação da Lei, ou seja, do final de 2006 até o presente momento.

Durante tal processo, foi intensa a troca de correspondência entre os atores do CTSA. Foram geradas, entre outros documentos, mensagens eletrônicas, cartas e ofícios. Tais documentos foram apensados aos cinco volumes do Processo 8000.031353/2007-75, totalizando, aproximadamente, mil páginas.

O citado processo, disponibilizado ao pesquisador pela equipe da Secretaria Nacional de Saneamento ambiental (SNSA), foi a primeira fonte consultada na pesquisa documental.

A leitura dos documentos permitiu ao pesquisador conhecer a posição dos segmentos que compõem o CTSA sobre a referida regulamentação. Além de conhecer a principal forma de comunicação utilizada no âmbito da rede, que é a troca de documentos via mensagem eletrônica.

Entretanto, a leitura do processo não se mostrou suficiente para esgotar a demanda de informações necessárias ao desenvolvimento deste trabalho. Assim, o pesquisador obteve, junto à equipe da SNSA, as atas das reuniões ocorridas no período do processo de regulamentação da LNSB, iniciando-se com a 10ª reunião ordinária, ocorrida em 6 de dezembro de 2006, até a 20ª reunião ordinária, ocorrida em 1º de julho de 2009. Cabe destacar que não foram encontradas na SNSA as atas das reuniões ordinárias 13ª e 14ª, e ainda não estavam disponíveis as atas das reuniões 21ª, 22ª e 23ª.

No período citado, foram realizadas três reuniões extraordinárias, cujas atas foram disponibilizadas ao pesquisador. Assim, foram lidas nove atas de reuniões ordinárias e três extraordinárias do Comitê, totalizando doze atas de reuniões.

O pesquisador buscou na leitura das atas identificar falas que expressassem a posição dos segmentos sobre o setor, além de elementos que permitisse inferir sobre a situação da governança do Comitê.

Quanto à posição dos atores, ficaram evidenciadas nas falas descritas nas atas as posições contrárias e favoráveis à regulamentação da Lei 11.445, como visto no item 3.2.3.2.

Com relação à governança do CTSA, o abandono de alguns membros registrados em atas e as constantes falas sobre o não cumprimento de datas e acordos foram elementos que propiciaram ao pesquisador definir critérios na construção do modelo de avaliação utilizado neste trabalho.

As atas das reuniões do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) também foram utilizadas como fontes de informação. Foram consultadas todas as atas do ConCidades disponíveis na página <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/reunioes-do-conselho-das-cidades>.

O pesquisador procurou, na leitura dessas atas, identificar a posição do pleno do ConCidades com relação aos temas do setor saneamento, focando no debate e aprovação de resoluções. Complementarmente, procurou-se identificar elementos sobre a governança do Conselho, o que foi útil na definição dos critérios do modelo desenvolvido neste trabalho.

Como pesquisa complementar, foram acessadas, em diversas fases do trabalho, as páginas na Internet das entidades que integram o Comitê. As informações obtidas na pesquisa eletrônica corroboraram com aquelas obtidas na leitura dos documentos e das atas de reuniões.

5.3 OBSERVAÇÃO

A observação participante foi realizada nos locais em que ocorreram os fenômenos estudados, onde se buscaram elementos que enriquecessem o modelo desenvolvido. Desta forma, a participação do pesquisador em reuniões do CTSA e de seus grupos de trabalho revelou-se uma proveitosa forma para conhecer o comportamento dos atores e as estratégias de atuação dos mesmos.

A primeira reunião acompanhada pelo pesquisador foi a 3ª reunião extraordinária, realizada em 05 e 06 de março de 2009. Nesta reunião, foi concluída a versão do Comitê para a minuta de decreto da regulamentação da Lei 11.445/07. Cabe destacar que a reunião foi

marcada por acalorados debates e pelo abandono de parte dos segmentos contrários à regulamentação da Lei 11.445/07, como visto no item 3.2.3.2.

Na citada reunião, o pesquisador participou como representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), mas pôde constatar que o CTSA era uma arena que representava a complexidade do setor saneamento e que merecia ser objeto de estudo. O tema de pesquisa foi definido com o orientador após esta participação.

Já no papel de pesquisador, foi acompanhada a 21ª reunião do Comitê, realizada em 14 de outubro de 2010. A reunião foi marcada por intensos debates sobre as alterações da minuta do decreto de regulamentação realizada pela SNSA, após reuniões em separado com técnicos da AESBE. Também, ocorreram várias falas sobre reportagem publicada na revista *Sanear* e considerada ofensiva pelos representantes dos segmentos movimento popular, ONGs e trabalhadores.

A participação na reunião tinha com objetivo vivenciar uma reunião em posição neutra, buscando identificar o comportamento e as estratégias de atuação adotadas pelos membros do Comitê. No caso específico da 21ª reunião, os debates ocorridos permitiram ao pesquisador constatar que mensurar o capital social acumulado no CTSA seria um critério primordial para avaliar a governança do Comitê.

Por trabalhar em área que tem interface com o setor saneamento, o pesquisador esteve presente em reuniões do Grupo de Acompanhamento do Plano Nacional de Saneamento Básico⁷¹ (GA/PLANSAB). Tal grupo é composto por integrantes do CTSA e tem como atribuição acompanhar e debater a elaboração do PLANSAB. A participação nas reuniões do GA/PLANSAB foi útil para identificar as coalizões formadas pelos integrantes do CTSA, quando do debate de temas de interesse do setor.

No papel de conselheiro do ConCidades, o pesquisador participou da 23ª reunião do Conselho. Os debates ocorridos nesta reunião foram sobre a governança do Conselho, o que auxiliou ao pesquisador na seleção dos critérios constantes do modelo desenvolvido neste trabalho.

⁷¹ O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) foi instituído pela Lei 11.445/07 e deverá conter os programas e ações da União para o setor saneamento, sendo sua elaboração responsabilidade da União, por meio do Ministério das Cidades.

5.4 ENTREVISTAS

Considerando que foi adotado o paradigma construtivista na elaboração do modelo para avaliação da governança da rede, o que demandou um contato intenso e em várias etapas do desenvolvimento com os decisores, optou-se por entrevistar somente dois integrantes do Comitê, pois um número maior de entrevistados iria demandar um excessivo tempo para chegar a um consenso sobre os critérios e pesos do modelo.

De acordo com a literatura consultada neste trabalho, o coordenador (gestor) da rede exerce primordial papel na governança da mesma. Pois, cabe ao mesmo, em muitos casos, tomar as atitudes de correção de rumo que permitem o alcance dos resultados desejados. Por isto, o primeiro selecionado para ser entrevistado foi o Sr. Sérgio Gonçalves, Diretor de Articulação Institucional da SNSA na época do desenvolvimento deste trabalho. Cabe ressaltar que a SNSA é responsável por coordenar as reuniões do CTSA.

Para seleção do segundo entrevistado, foi usado como critério principal o conhecimento sobre o Comitê e como critério secundário a capacidade cognitiva para compreender e contribuir com os objetivos deste trabalho. Assim, após consultas realizadas junto a integrantes do CTSA e a técnicos da SNSA, foi escolhido o Prof. Orlando Júnior, membro convidado na atual composição, mas, membro da composição inicial do CTSA.

Após definição dos entrevistados, foi desenvolvido o roteiro exposto no Apêndice A. O roteiro foi desenvolvido com base nas pesquisas bibliográficas e documentais realizadas até a época de realização da primeira entrevista.

A primeira entrevista foi com o Sr. Sérgio Gonçalves, em Brasília, no dia 13 de outubro de 2009. A entrevista começou com a apresentação da proposta do trabalho ao entrevistado. De uma forma geral, a proposta foi bem aceita. Na opinião do entrevistado, a pesquisa poderá ser útil para a rede, pois vai permitir a adoção de estratégias apropriadas pela coordenação. Após a apresentação, iniciaram-se as perguntas constantes do roteiro.

Na sequência, foi apresentado ao entrevistado o modelo do Quadro 10, sendo discutido detalhadamente cada critério. O entrevistado propôs a fusão de alguns itens e a inclusão de outros.

A segunda entrevista foi com o Prof. Orlando Júnior, no Rio de Janeiro, em 02 de dezembro de 2009, seguindo os mesmos passos da primeira entrevista. De uma forma geral, a proposta foi bem aceita. Contudo, o entrevistado questionou a existência de uma rede de políticas públicas do setor saneamento, por causa dos interesses conflitantes existentes entre os segmentos. O pesquisador demonstrou ao entrevistado que mesmo com posição divergente entre os atores é possível a existência de uma rede de políticas públicas do setor.

As entrevistas contribuíram para levantamento de novos critérios e para alterar e/ou validar os levantados nos passos anteriores.

5.5 DESENVOLVIMENTO DO MODELO

De posse das informações obtidas nas fases anteriores, passou-se para o desenvolvimento do modelo multicritério de apóio à decisão (MCDA).

O modelo desenvolvido é composto pelos elementos presentes no MCDA. Na construção foi utilizada uma abordagem construtivista, assim a participação dos entrevistados se deu em vários momentos, visto que, a estruturação do problema avançou de forma interativa de modo coerente com os valores, objetivos, conseqüentes critérios e preferências desses entrevistados, conforme prescrito em Gomes (2007, p. 16).

É necessário expor que na busca de aproveitar trabalhos similares a esta pesquisa, foi usado como base o modelo multicritério utilizado por Escobar (2008), adaptado de estudos desenvolvidos pelo Prof. Paulo Calmon em conjunto com o Prof. Arthur Maranhão⁷², descrito no Quadro 10. O trabalho teve como objetivo conhecer a situação das condições estruturais e operacionais da rede do Programa Bolsa Família, para tanto é composto de categorias que são subdivididas em dimensões.

⁷² Prof. Dr. do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

	Categorias	Dimensões
Condições Estruturais	Capital social	Confiança mútua
		Participação no processo decisório
		<i>Accountability</i>
	Institucionalização	Normas e procedimentos
		Arenas decisórias
		Divisão de competências
	Sustentabilidade	Sustentabilidade organizacional
		Sustentabilidade financeira
		Sustentabilidade de recursos humanos
	Controle	Controle social
		Fiscalização
		Transparência dos processos
	Atores	Capacidade de articulação
		distribuição de poder
Expertise (<i>know how</i>) para executar as tarefas/ credibilidade		
Natureza da relação		
Condições Operacionais	Comunicação	Comunicação entre atores da rede nas dimensões internas e externas
		Suficiência de estruturas de comunicação
	Informação	Informações confiáveis
		Acesso/intercâmbio de informações
		Fluxo de informações
		Suficiência da estrutura especializada para gerar e analisar as informações
	Cognição	Compreensão sobre o programa
		Capacidade de compreender suas ações/funções no programa
	Coordenação	Capacidade coordenativa
		Suficiência da estrutura de coordenação

Quadro 10: Modelo multicritério utilizado por Escobar (2008).

Fonte: Escobar (2008, p. 163).

Como é sabido, cada rede apresenta suas especificidades. Desta forma, o modelo exposto no Quadro 10 serviu como ponto de partida deste trabalho, entretanto precisou de adaptações para atender as características da rede de saneamento. Assim, foi executado todo um trabalho que será detalhado no capítulo 6 desta dissertação.

5.6 COLETA DE DADOS

A coleta de dados, junto aos integrantes do CTSA, foi realizada por meio de questionário. Segundo Richardson (1999), o questionário é realmente uma entrevista estruturada, cumprindo duas funções: descrever as características e medir determinadas variáveis de um grupo social. Contudo, segundo o autor, o questionário é uma ferramenta válida quando já se tem um pré-conhecimento do objeto estudado. Por isto, a elaboração do questionário ocorreu após o pesquisador já ter realizado pesquisas bibliográficas e documentais sobre o tema, além de participar de reuniões e entrevistar integrantes da rede.

O questionário continha 46 questões de múltipla escolha, dispostas na sequência dos critérios do modelo desenvolvido neste estudo (Quadro 11). Ou seja, para cada extremidade da árvore de pontos de vista (descrita no item 6.2) foi elaborada uma pergunta que buscava refletir o objetivo do ponto de vista correspondente.

Os descritores (desenvolvidos conforme item 6.3) serviram de alternativas de resposta para as questões constantes do questionário. Assim, os participantes tinham como opção de resposta alternativas claras e ordenadas do melhor para o pior desempenho esperado para o critério, buscando evitar ambiguidades na análise.

Além das questões relacionadas aos critérios do modelo, foram incluídas duas perguntas buscando identificar se os segmentos possuem como objetivo a universalização dos serviços. Na primeira, o participante opinava sobre seu segmento, e na segunda sobre os demais segmentos.

Para validação do questionário, o mesmo foi enviado para três discentes do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB).

A versão final do questionário, disponível no apêndice B, foi enviada para apreciação dos entrevistados. Após a concordância dos mesmos, foi desenvolvido formulário na ferramenta *Google Docs* disponível na *Internet*.

Na 22ª reunião do Comitê, realizada em 07 de dezembro de 2009, o pesquisador expôs para os membros do CTSA os objetivos do trabalho e comunicou que estaria enviando o questionário via mensagem eletrônica.

Em fevereiro de 2010, foi enviada mensagem eletrônica, disponível no apêndice C, para os quarenta e cinco integrantes do CTSA explicando os objetivos do trabalho e contendo o endereço (*link*) para acesso do questionário via *Internet*.

6 O MODELO DE AVALIAÇÃO APLICADO AO SETOR SANEAMENTO

Seguindo o prescrito em Quirino (2002), a aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão à rede estudada seguiu as seguintes etapas:

6.1 OBJETIVO GERAL, PROBLEMÁTICA E ÁREAS DE INTERESSE

Iniciando a fase de estruturação do modelo, foi definido o objetivo geral do modelo, a saber: avaliar a governança do CTSA.

Deste objetivo, pode-se inferir que a problemática deste trabalho é a da avaliação. Dutra (1998) destaca que esta avaliação pode ser absoluta ou relativa. No caso da absoluta, as ações potenciais são comparadas com um padrão, por sua vez, na relativa, as ações potenciais são comparadas entre si. A problemática deste trabalho está mais próxima da avaliação absoluta, pois não seria prudente comparar governança de redes distintas, visto que, nem sempre, os critérios que servem para avaliar uma, serviriam para outras.

Entretanto, por ser uma primeira avaliação da governança da rede de saneamento, não foi definido nenhum padrão para comparação. Espera-se que o modelo seja aplicado outras vezes ao CTSA, isto permitirá uma análise da evolução da governança do Comitê no tempo.

Após a definição do objetivo geral, buscou-se definir as áreas de interesse que “são as explicações do objetivo geral do problema em questão” (DUTRA, 1998, p. 149). As áreas de interesse definidas no modelo do Quadro 10, condições estruturais e condições operacionais, explicavam o objetivo geral e atendiam as necessidades deste trabalho, assim, foram mantidas.

As áreas de interesse agrupam os pontos de vista relacionados a um determinado assunto. Assim, passou-se para a definição da família de pontos de vista que explicava cada área de interesse, conforme item 5.1.2.

6.2 PONTOS DE VISTA

Para Dutra (1998, p. 142), “os pontos de vista são a representação dos valores dos objetivos e das crenças pessoais de cada ator interveniente, sendo, por ele, considerados como suficientemente importantes para serem levados em consideração ao se avaliar as ações potenciais”. Os pontos de vista podem ser fundamentais, os chamados PVF, ou elementares, os PVE.

Como era de se esperar, nesta etapa, o modelo deste trabalho começou a se diferenciar do modelo descrito no Quadro 10, visto, a rede analisada ser outra, mas, principalmente, porque os pontos de vista precisavam expressar os valores, objetivos e crenças dos decisores⁷³.

Para Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p. 127), Pontos de Vista Fundamentais (PVFs);

são aqueles aspectos considerados, por pelo menos um dos decisores, como fundamentais para avaliar as ações potenciais. Eles explicitam os valores que os decisores consideram importantes naquele contexto e, ao mesmo tempo, definem as características (propriedades) das ações que são de interesse dos decisores. Os PVFs constituem-se os eixos de avaliação dos problemas.

Para Dutra (1998) e Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), os PVFs precisam atender nove propriedades⁷⁴, desta forma, um PVF precisa ser: essencial, controlável, completo ou exaustivo, mensurável, operacional, isolável, não-redundante, conciso, e compreensível/inteligível. Durante este trabalho, buscou-se respeitar, na medida do possível, todas as propriedades citadas.

⁷³ Para os objetivos deste trabalho, os entrevistados foram considerados como os decisores.

⁷⁴ Para conhecer detalhadamente cada propriedade, consultar Dutra (1998, p. 144-8) ou Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p. 140-3).

Por sua vez, o Ponto de Vista Elementar (PVE) decompõe um PVF, permitindo, portanto, uma maior compreensão do PVF (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001). Assim, permitem uma melhor avaliação da performance das ações potenciais no ponto de vista considerado. Cabe destacar que os PVEs que compõem um PVF devem ser mutuamente exclusivos e capazes de fornecer uma caracterização exaustiva do PVF.

Em alguns casos, os PVEs também são decompostos em novos PVEs (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).

O conjunto de PVF e PVE forma a família de pontos de vista (FPV) que busca explicitar os desejos e valores dos decisores. Para Dutra (1998, p. 150), a FPV possui uma centralidade no modelo de apoio à decisão, pois:

i) se constitui como uma referência estável, a que todos os intervenientes do processo podem sempre recorrer; ii) fornece uma base comum para a negociação; iii) auxilia a tarefa de operacionalizar os PVF, de tal modo a tornar possível avaliar, localmente, as ações potenciais; e iv) constitui como a base para a construção e utilização de um modelo multicritério para avaliação (local e global) das ações potenciais.

Neste trabalho, na linha do MCDA de não existir uma solução ótima e/ou única para um problema, foram desenvolvidas algumas opções de modelo⁷⁵, sendo escolhido o descrito no Quadro 11. O modelo foi selecionado, pois no entendimento dos decisores e do facilitador, era o que melhor representava os valores dos decisores e a realidade de momento do CTSA. Pode ser que em futuro próximo, pelo dinamismo dos acontecimentos, o CTSA esteja vivenciando uma nova realidade, o que tornará o modelo escolhido obsoleto para avaliação da governança do comitê.

⁷⁵ Constituído do objetivo geral, áreas de interesse e família de pontos de vista.

continua...

Objetivo	Área de Interesse	Ponto de Vista Fundamental		Ponto de Vista Elementar 1º nível		Ponto de Vista Elementar 2º nível					
Avaliar a Governança	Condições Estruturais	1	Capital social	1.1	Confiança						
				1.2	<i>Accountability</i>						
				1.3	Participação no processo decisório						
		2	Institucionalização	2.1	Normas e procedimentos	2.1.1	Funções do CTSA				
						2.1.2	Comportamento dos integrantes				
						2.1.3	Atribuições dos integrantes				
		2.2	Efetividade	3	Sustentabilidade	3.1	Organizacional				
						3.2	Financeira				
						3.3	Recursos humanos				
		4	Atores	4.1	Capacidade de articulação	4.1	Capacidade de articulação				
						4.2	Poder				
						4.3	Natureza da relação				
						4.4	Expertise				
						4.5	Foco no objetivo comum				
						4.6	Estabilidade				
						4.7	Comprometimento			4.7.1	Recursos
						4.7.2	Participação				
						4.8	Cognição			4.8.1	Implicações
		4.8.2	Atribuições								
		4.8.3	Interesses								
4.9	Representatividade	4.9.1	Entidade no segmento								
		4.9.2	Ator na entidade								

							conclusão		
Avaliar a Governança	Condições Operacionais	5	Processos	5.1	Agenda	5.1.1	Montagem		
						5.1.2	Temas estratégicos		
						5.1.3	Temas conflitantes		
				5.2	Periodicidade das reuniões				
								5.3	Prazos
				5.5	Acatamento das decisões	5.5.1	Nível hierárquico superior		
						5.5.2	Integrantes		
				6	Comunicação	6.1	Estratégias		
						6.2	Sistemas		
				7	Informação	7.1	Confiabilidade		
		7.2	Acessibilidade						
		7.3	Disponibilidade						
		7.4	Estrutura						
		7.5	Fluxo						
		8	Coordenação	8.1	Capacidade	8.1.1	Condução		
						8.1.2	Facilitador		
						8.1.3	Administrativa		
				8.2	Legitimidade				
				8.3	Cumprimento	8.3.1	Acordos e decisões		
						8.3.2	regras		
				8.4	Busca do consenso				
		8.5	Preocupação com os custos transacionais						

Quadro 11: Modelo multicritério desenvolvido neste trabalho.

Fonte: O autor (2010) com base nas entrevistas e no modelo do Quadro 10

Outra forma de apresentar o modelo é a estrutura arborescente. Nas palavras de Dutra (1998), a árvore de pontos de vista permite uma representação simples e transparente de um problema complexo inicial, oferecendo uma visualização apenas daqueles aspectos a serem considerados na avaliação das ações potenciais. A Figura 5 ilustra os ramos dos PVFs 1, 2 e 3 do modelo no formato de árvore. A árvore completa do modelo encontra-se no Apêndice D.

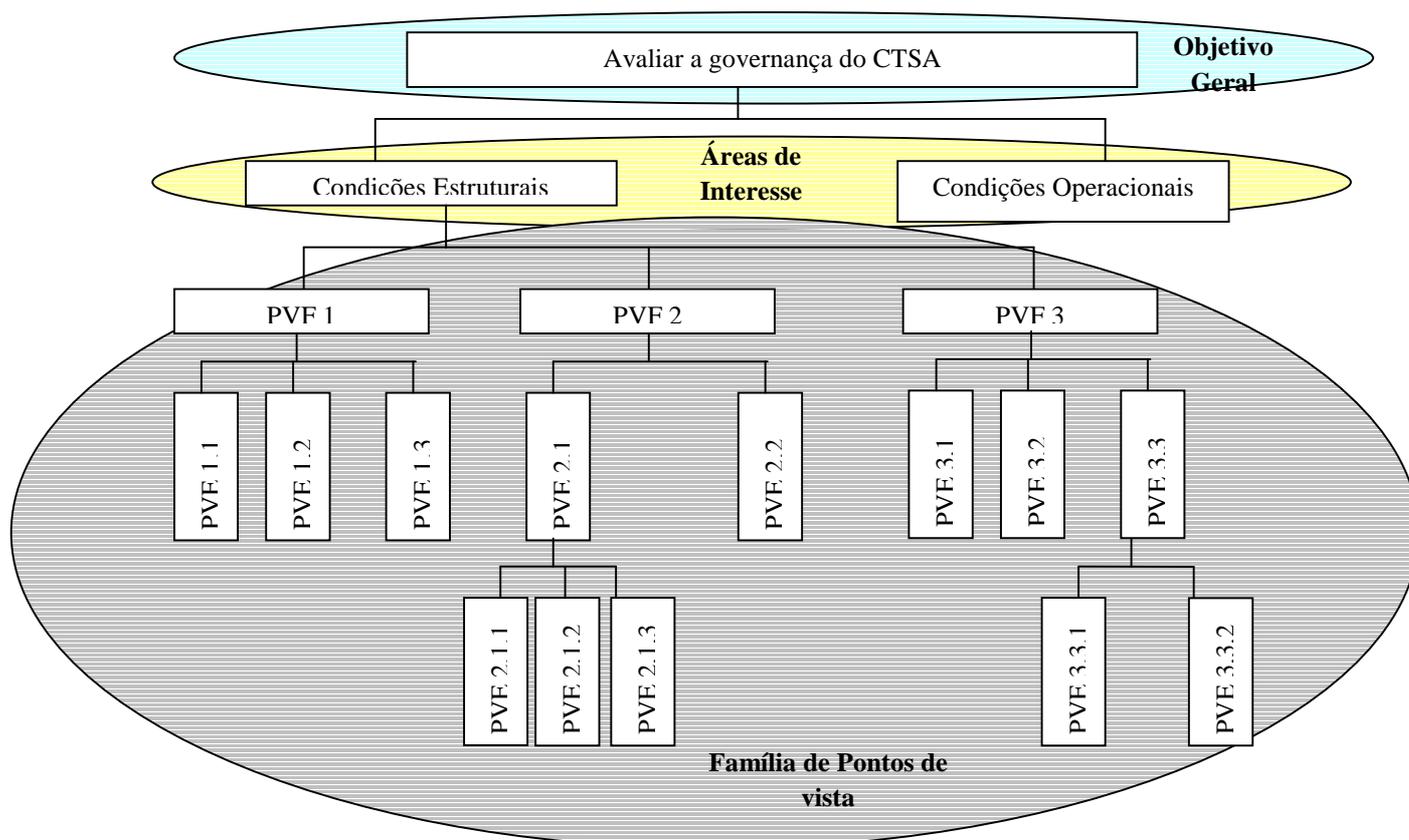


Figura 5: Modelo em formato de árvore. Ramos dos PVFs 1, 2 e 3.

Fonte: O autor (2010) com base na literatura do MCDA

De posse do modelo constituído de objetivo geral, áreas de interesse, PVF e PVE, passou-se para definição os descritores.

6.3 DESCRITORES

Finalizando a fase de estruturação do modelo, foram elaborados descritores para cada extremidade da árvore, conforme exemplificado nos Quadros 12 a 14. Esta etapa é considerada a que mais influencia na qualidade do modelo multicritério, assim demandou grande atenção do pesquisador e interação com os decisores, pois os descritores precisavam ser o mais claro possível evitando ambiguidades na análise. A escala dos descritores foi definida do melhor para o pior desempenho esperado para o PVE, segundo o juízo de valor dos decisores.

Cabe ressaltar que para Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p. 146), os descritores são construídos para:

- auxiliar na compreensão do que os decisores estão considerando;
- tornar o ponto de vista mais inteligível;
- permitir a geração de ações de aperfeiçoamento;
- possibilitar a construção de escalas de preferências locais;
- permitir a mensuração do desempenho de ações de um critério; e
- auxiliar a construção de um modelo global de avaliação.

PVF 4	Sustentabilidade	
PVE 4.3	Humanos	
		Descritores
	N4	Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter 100% das atividades do CTSA
	N3	Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter a maioria das atividades do CTSA
	N2	Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter apenas pequena parte das atividades do CTSA
	N1	Os recursos humanos disponíveis na coordenação não são suficientes para manter minimamente as atividades do CTSA

Quadro 12: Descritores para o PVF 4, PVE 4.3.

Fonte: O autor (2010) com base nas entrevistas.

PVF 7	Informação	
PVE 7.5	Fluxo	
		Descritores
	N3	Existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações e o mesmo atende a necessidade do CTSA
	N2	Existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações e o mesmo atende parcialmente a necessidade do CTSA
	N1	Não existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações

Quadro 13: Descritores para o PVF 7 PVE 7.5.

Fonte: O autor (2010) com base nas entrevistas.

PVF 8	Coordenação
PVE 8.3	Cumprimento
PVE 8.3.1	Acordos e decisões
	Descritores
N3	A coordenação do CTSA sempre respeita os acordos firmados com os integrantes
N2	A coordenação do CTSA na maioria das vezes respeita os acordos firmados com os integrantes
N1	A coordenação do CTSA somente em poucos casos respeita os acordos firmados com os integrantes

Quadro 14: Descritores para o PVF 9, PVE 9.3, PVE 9.3.1.

Fonte: O autor (2010) com base nas entrevistas.

Para Dutra (1998), os descritores permitem a interpretação e compreensão de um PVF por todos os envolvidos e tornam evidente a diferença de um nível de impacto para outro, eliminando a possibilidade de ambiguidade pelo atores no momento da avaliação.

O autor também destaca que os descritores precisam ser mensuráveis, operacionais e compreensíveis, conforme exposto no Quadro 15.

Propriedade	Descrição
Descritor mensurável	“Formado por um número X de níveis de impactos, que o detalhem de tal forma a eliminar qualquer dúvida quanto à definição do PVF que está sendo analisado.” (DUTRA, 1998, p. 156).
Descritor operacional	“Para cada ação analisada, (...) existe um nível e, apenas um nível, de impacto que represente/descreva a real consequência desta ação.” (DUTRA, 1998, p. 157).
Descritor compreensível	“Para os vários intervenientes no processo, tanto a descrição das consequências da ação, bem como a interpretação destas consequências em relação ao PVF analisado, são, por todos, entendidas da mesma forma.” (DUTRA, 1998, p. 157).

Quadro 15: Propriedades dos descritores.

Fonte: Dutra (1998).

Neste estudo, os descritores foram definidos com a participação dos entrevistados e procurou-se respeitar as propriedades citadas anteriormente.

6.4 NÍVEIS BOM E NEUTRO

Iniciando a fase de avaliação do modelo, foram definidos os níveis bom e neutro para cada conjunto de descritores, sendo que o bom demarca as ações que têm uma performance acima da expectativa dos decisores (nível de excelência), e o nível neutro identifica quais ações são atrativas, acima do nível neutro, e não atrativas, abaixo do nível neutro (nível de sobrevivência). As ações localizadas entre os dois níveis estão dentro da expectativa do descritor (nível de mercado).

Para Dutra (1998, p. 155), “Os níveis bom e neutro se constituem como pontos de referência, no intervalo entre os quais estariam impactadas as conseqüências da maioria das ações potenciais analisadas.”

A Figura 6 representa graficamente os níveis bom e neutro.



Figura 6: Representação gráfica dos níveis bom e neutro.

Fonte: Adaptado de Quirino (2002).

Estes níveis terão influência direta para a construção da função de valor do descritor, como disposto no item 6.5.

Operacionalmente, os níveis bom e neutro foram definidos para cada conjunto de descritores por meio do *software Hiview*. Para isto, foi definido o valor cem (100) para o descritor de nível bom e zero (0) para o descritor de nível neutro.

6.5 FUNÇÃO DE VALOR

Após a definição dos níveis bom e neutro, passou-se para a construção da função de valor, entendida como “uma ferramenta julgada adequada, pelos decisores, para auxiliar a articulação de suas preferências” (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001, p. 190).

Dentre os métodos existentes, optou-se pelo julgamento semântico. Neste método, as ações potenciais são comparadas par-a-par quanto à diferença de atratividade⁷⁶, por meio de uma escala ordinal semântica.

Dos métodos que utilizam o julgamento semântico, foi escolhido o *Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique - Macbeth*, implementado pelo software *Hiview*.

O método *Macbeth* foi desenvolvido por Carlos António Bana e Costa com apoio de Jean-Claude Vasnick. Nas palavras dos seus criadores (1999), o *Macbeth* é baseado em julgamentos sobre a capacidade de atração de vários estímulos, é uma abordagem interativa para ajudar a pessoa que faz o julgamento quantificar a capacidade de atração de cada estímulo em um intervalo de escalas previamente definidas.

Para Gomes (2007), o *Macbeth* orienta-se principalmente para a abordagem de problemas de seleção e de ordenação, apresentando característica das escolas americana e europeia. Contudo, neste trabalho, foi utilizado para um problema de avaliação e se mostrou adequado.

O autor destaca como ponto forte do método a flexibilidade da escala, podendo ser escolhidos valores intermediários aos propostos. Por outro lado, Ensslin, Montibeller e Noronha (2001) atribuem como pontos fracos do método a pontuação obtida de forma indireta, e o processo “tedioso” que pode se transformar a aplicação do método para descritores com grande número de níveis de impacto.

O Quadro 16 contém a escala ordinal semântica utilizada pelo *Macbeth*.

⁷⁶ Atratividade é entendida como a intensidade de preferência de um nível em relação a outro (DUTRA, 1998, p. 154).

Escala	Descrição	Hiview
C0	Nenhuma diferença de atratividade (indiferença).	No
C1	Diferença de atratividade muito fraca	Very weak
C2	Diferença de atratividade fraca	Weak
C3	Diferença de atratividade moderada	Moderate
C4	Diferença de atratividade forte	Strong
C5	Diferença de atratividade muito forte	Very strong
C6	Diferença de atratividade extrema	Extreme

Quadro 16: Descrição das escalas do *Macbeth*.

Fonte: O autor (2010).

De acordo com a literatura consultada sobre o método *Macbeth*, o facilitador teria de questionar aos decisores para que expressassem verbalmente, na escala descrita, a diferença de atratividade entre as opções de descritores. Entretanto, neste trabalho, o facilitador acabou assumindo o papel de fazer tal análise. Para diminuir a subjetividade, a análise foi feita com base no esforço que seria necessário para passar de um nível do descritor para outro. Entretanto, o resultado obtido foi apresentado para apreciação e validação dos decisores.

Na operacionalização do método, o *Hiview* atribui o valor cem (100) ao nível mais alto, zero ao mais baixo e calcula o valor dos níveis intermediários, com base nas respostas de atratividade entre um descritor e outro. O *Hiview* também analisa se o julgamento feito foi consistente, conforme ilustrado na Figura 7 para o PVF ator, PVE Poder.

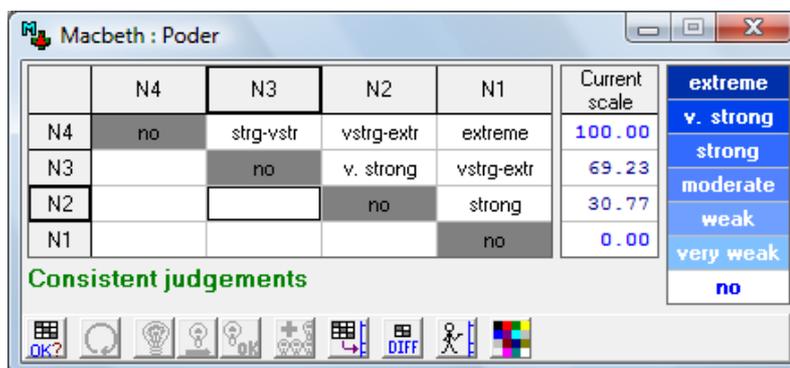


Figura 7: *Macbeth* para o PVF Ator, PVE Poder.

Fonte: *Hiview*.

Após a definição da função de valor de todos os PVF, foi necessário transformá-las de modo que todos os níveis de referência neutro e bom fiquem com nota zero (0) e cem (100) respectivamente. Isto foi feito com uma transformação linear positiva do tipo:

$$y = ax + b$$

onde:

y é a função transformada

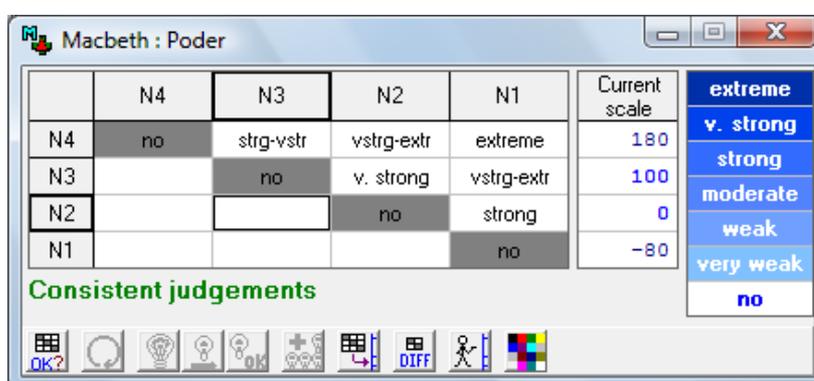
x a função original

a e b constantes (com $a > 0$).

Equação 1: Transformação linear da função de valor.

Fonte: Criação própria.

A Figura 8 demonstra a função de valor transformada para o PVF Ator, PVE Poder. Cabe destacar que no exemplo da Figura 8, o nível bom é o descritor N3 (valor 100 na coluna *Current scale*), e o nível neutro é o descritor N2 (valor 0 na coluna *Current scale*).



	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strg-vstr	vstrg-extr	extreme	180	extreme
N3		no	v. strong	vstrg-extr	100	v. strong
N2			no	strong	0	strong
N1				no	-80	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Figura 8: Função de valor transformada do PVF Ator, PVE Poder.

Fonte: Hiview.

As funções transformadas de todos os PVE estão dispostas no Apêndice E.

Com a definição da função de valor para cada PVF tem-se um critério de avaliação, que é uma ferramenta que permite mensurar a performance das ações de acordo com um particular eixo de vista (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001).

Contudo, para definição do valor global das ações, levando em conta todos os critérios simultaneamente, se fazia necessário definir as taxas de substituição dos PVF e PVE, o que foi feito conforme os passos descritos no próximo item.

6.6 TAXAS DE SUBSTITUIÇÃO

Para esta etapa, foram usados os métodos *swing weights*, para o cálculo da taxa de substituição dos PVEs, e a comparação par-a-par, para os PVFs. Apesar do método *Macbeth* utilizar a comparação par-a-par, a mesma não é viável para um número elevado de critérios, o que era o caso dos PVEs neste estudo.

Segundo Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), no *swing weights*, a princípio, todos os critérios ficam com o nível de impacto neutro. O decisor escolhe um critério onde o nível de impacto da ação passe para bom, para este critério é atribuído um peso 100. Em seguida, o decisor escolhe outro critério e atribui um peso relativo ao 1º escolhido. Esta ação é repetida até acabarem os critérios. Com base nos valores atribuídos, é calculada a taxa de substituição de cada critério pela Equação 2. As Tabelas 1 e 2 apresentam as taxas de substituição dos PVE calculadas pelo método *swing weights*.

$$TS_i = \frac{v_i}{\sum_{i=1}^n v_i}$$

Onde:

TS_i é a taxa de substituição do critério i ,

v_i é o valor atribuído ao critério i pelo decisor.

Equação 2: Cálculo da taxa de substituição.

Fonte: Criação própria.

O cálculo do valor do PVF/PVE⁷⁷ foi calculado por função aditiva, conforme Equação 3, considerando as taxas de substituição constantes das Tabelas 1 e 2.

$$V(PVF/PVE) = \sum_{i=1}^n w_i v_i$$

Onde:

$V(PVF/PVE)$ = valor do PVF/PVE

W_i = taxa de substituição do PVE⁷⁸ i

v_i = valor parcial da governança no PVE⁷⁹ i

n = número de PVE do PVF/PVE

Equação 3: Cálculo da governança por PVF/PVE.

Fonte: Criação própria.

⁷⁷ PVE de 1º nível.

⁷⁸ PVE de 1º nível no cálculo do valor do PVF. PVE de 2º nível no cálculo do valor do PVE de 1º nível.

⁷⁹ PVE de 1º nível no cálculo do valor do PVF. PVE de 2º nível no cálculo do valor do PVE de 1º nível.

Tabela 1: Taxas de substituição dos PVEs da área de interesse condições estruturais

Ponto de Vista Elementar 1º nível	<i>Swing Weights</i>	Taxa de substituição	Ponto de Vista Elementar 2º nível	<i>Swing Weights</i>	Taxa de substituição	
1.1	Confiança	75			0,31	
1.2	<i>Accountability</i>	70			0,29	
1.3	Participação no processo decisório	100			0,40	
2.1	Normas e procedimentos	70	2.1.1	Funções do CTSA	100	0,41
			2.1.2	Comportamento dos integrantes	70	0,29
			2.1.3	Atribuições dos integrantes	75	0,31
2.2	Efetividade	100			0,59	
3.1	Organizacional	100			0,40	
3.2	Financeira	75			0,30	
3.3	Recursos humanos	75			0,30	
4.1	Capacidade de articulação	85			0,12	
4.2	Poder	90			0,12	
4.3	Natureza da relação	60			0,08	
4.4	Expertise	70			0,10	
4.5	Foco no objetivo comum	70			0,10	
4.6	Estabilidade	80			0,11	
4.7	Comprometimento	100	4.7.1	Recursos	100	0,67
			4.7.2	Participação	60	0,33
4.8	Cognição	75	4.8.1	Implicações	100	0,39
			4.8.2	Atribuições	75	0,29
			4.8.3	Interesses	80	0,31
4.9	Representatividade	95	4.9.1	Entidade no segmento	70	0,50
			4.9.2	Ator na entidade	70	0,50

Fonte: O autor (2010).

Tabela 2: Taxas de substituição dos PVEs da área de interesse condições operacionais

Ponto de Vista Elementar 1º nível	<i>Swing Weights</i>	Taxa de substituição	Ponto de Vista Elementar 2º nível	<i>Swing Weights</i>	Taxa de substituição
5.1 Agenda	100	0,23	5.1.1 Montagem	60	0,24
			5.1.2 Temas estratégicos	100	0,41
			5.1.3 Temas conflitantes	85	0,35
5.2 Periodicidade das reuniões	60	0,14			
5.3 Prazos	75	0,17			
5.4 Transparência	95	0,22			
5.5 Acatamento das decisões	100	0,23	5.5.1 Nível hierárquico superior	100	0,54
			5.5.2 Integrantes	85	0,46
6.1 Estratégias	100	0,54			
6.2 Sistemas	85	0,46			
7.1 Confiabilidade	100	0,25			
7.2 Acessibilidade	95	0,24			
7.3 Disponibilidade	85	0,22			
7.4 Estrutura	60	0,15			
7.5 Fluxo	55	0,14			
8.1 Capacidade	90	0,20	8.1.1 Condução	90	0,35
			8.1.2 Facilitador	100	0,38
			8.1.3 Administrativa	70	0,27
8.2 Legitimidade	100	0,22			
8.3 Cumprimento	100	0,22	8.3.1 Acordos e decisões	100	0,50
			8.3.2 regras	100	0,50
8.4 Busca do consenso	80	0,18			
8.5 Preocupação com os custos transacionais	80	0,18			

Fonte: O autor (2010).

Por sua vez, o método da comparação par-a-par consiste em comparar par-a-par ações fictícias com performance diferentes em apenas dois critérios, e com desempenho idêntico nos demais. Ou seja, a ação possui o nível de impacto bom em um critério e neutro no outro. Este método foi aplicado com o uso da matriz de Roberts para ordenação de preferência e a escala ordinal semântica do *Macbeth* para definir a intensidade de preferência, conforme prescrito por Ensslin, Montibeller e Noronha (2001).

Para Quirino (2002), a matriz de ordenação de Roberts é uma matriz quadrada (número de linhas igual ao de colunas) que serve para comparar par-a-par os critérios. Para Ensslin, Montibeller e Noronha (2001), a pontuação da comparação ocorre da seguinte forma:

Se **A P C** (A é preferível a C) → coloca-se 1 na linha A e 0 na coluna C;

Se **C P A** (C é preferível a A) → coloca-se 1 na linha A e 0 na coluna C;

Se **A I C** (A é indiferente a C) → coloca-se 0 na linha A e 0 na coluna C.

A linha que apresentar a maior soma é a do critério mais atrativo, e a de menor soma é a do critério menos atrativo. Por fim, ordena-se a matriz de forma decrescente.

Os autores ressaltam que a propriedade da transitividade tem de ser respeitada, e caso ocorra intransitividade, o facilitador e os decisores precisam refazer as tabelas de ordenação, até que a transitividade seja respeitada.

Neste trabalho, os PVFs foram analisados, pelos decisores, de acordo com a divisão por áreas de interesse. Desta forma, no primeiro momento, foram comparados os PVFs capital social, institucionalização, legitimidade, sustentabilidade e atores, que compõem a área de interesse condições estruturais.

O primeiro passo foi montar a matriz de Roberts para os PVFs, Tabela 3. Para tanto, o decisor foi questionado se existia preferência entre os PVFs localizados nas linhas em relação aos localizados nas colunas. Com isto, obteve-se os valores (coluna total) para cada PVF.

Tabela 3: Matriz de Roberts dos PVFs da área de interesse condições estruturais.

	Capital Social	Institucionalização	Sustentabilidade	Atores	Total
Capital Social		1	1	0	2
Institucionalização	0		1	0	1
Sustentabilidade	0	0		0	0
Atores	1	1	1		3

Fonte: O autor (2010).

Na seqüência, os PVFs foram relacionados em ordem decrescente, conforme Tabela 4. Esta etapa também serve para medir se há intransitividade na preferência dos decisores.

Tabela 4: Matriz de Roberts ordenada.

	Atores	Capital Social	Institucionalização	Sustentabilidade	Total
Atores		1	1	1	3
Capital Social	0		1	1	2
Institucionalização	0	0		1	1
Sustentabilidade	0	0	0		0

Fonte: O autor (2010).

Com os PVFs listados em ordem decrescente, foi feita a análise pelo *Macbeth*, conforme Figura 9. Nesta etapa, os decisores “mensuravam”, pela escala semântica do *Macbeth*, a preferência de um PVF em relação a outro. O *software* calculou automaticamente o valor para cada PVF.

	Atores1	Capital Social	Institucionalização	Sustentabilidade	[all zero]	Current scale
Atores1	no	mod-strg	v. strong	vstrg-extr	extreme	100
Capital Social		no	strong	strong	extreme	80
Institucionalização			no	moderate	extreme	60
Sustentabilidade				no	extreme	45
[all zero]					no	0

Consistent judgements

Legend: extreme (100), v. strong (80), strong (60), moderate (45), weak (30), very weak (15), no (0)

Figura 9: *Macbeth* dos PVFs da área de interesse condições estruturais.

Fonte: Hiview.

Por fim, por meio da Equação 1, foi calculada a taxa de substituição para cada PVF, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5: Taxa de Substituição dos PVFs da área de interesse condições estruturais.

PVF	<i>Macbeth</i>	Taxa de Substituição
Atores	100	0,35
Capital Social	80	0,28
Institucionalização	60	0,21
Sustentabilidade	45	0,16

Fonte: O autor (2010).

Na seqüência, seguindo os mesmos passos descritos anteriormente, foram comparados os PVFs processos, comunicação, informação e coordenação, que compõem a área de interesse condições operacionais. Os resultados obtidos estão expostos nas Tabelas 6 a 8 e na Figura 10.

Tabela 6: Matriz de Roberts dos PVFs da área de interesse condições operacionais.

	Processo	Comunicação	Informação	Coordenação	Total
Processo		1	0	0	1
Comunicação	0		0	0	0
Informação	1	1		1	3
Coordenação	1	1	0		2

Fonte: O autor (2010).

Tabela 7: Matriz de Roberts ordenada.

	Informação	Coordenação	Processo	Comunicação	Total
Informação		1	1	1	3
Coordenação	0		1	1	2
Processo	0	0		1	1
Comunicação	0	0	0		0

Fonte: O autor (2010).

	Informação	Coordenação	Processos	Comunicação	[all zero]	Current scale	
Informação	no	no	strong	v. strong	extreme	100.00	extreme
Coordenação	no	no	strong	v. strong	extreme	100.00	v. strong
Processos			no	strong	v. strong	66.67	strong
Comunicação				no	strong	33.33	moderate
[all zero]					no	0.00	weak

Consistent judgements

Figura 10: Macbeth dos PVFs da área de interesse condições operacionais.

Fonte: Hiview.

Tabela 8: Taxa de substituição dos PVFs da área de interesse condições operacionais.

PVF	Macbeth	Taxa de Substituição
Informação	100	0,33
Coordenação	100	0,33
Processo	66,67	0,23
Comunicação	33,33	0,11

Fonte: O autor (2010).

Por causa desta divisão na comparação dos PVFs, os decisores foram inquiridos no método *swing weights* a definir taxa de substituição para as áreas de interesse. Os

entrevistados entenderam ser indiferente a preferência entre as duas áreas de interesse. Assim, as duas ficaram com taxa de substituição de 0,5.

Tabela 9: Taxas de substituição das áreas de interesse

Área de Interesse	Swing Weights	Taxa de Substituição
Condições Estruturais	100	0,50
Condições Operacionais	100	0,50

Fonte: O autor (2010).

Os itens até aqui apresentados permitiram chegar ao modelo. Contudo, é intenção deste trabalho era conhecer a opinião dos integrantes e, principalmente, testar o modelo construído.

Antes de apresentar os resultados alcançados, cabe destacar que os elementos definidos por um decisor podem não valer para outro membro do grupo. Entretanto, para o objetivo deste trabalho foi assumido que o modelo construído junto aos entrevistados é capaz de mensurar a opinião dos membros sobre a governança do CTSA.

6.7 ANÁLISE DE SENSIBILIDADE

Para avaliar a robustez do modelo é necessário realizar a análise de sensibilidade do mesmo. Para Quirino (2002), a análise de sensibilidade permite ao decisor ter um grau de confiança, além de propiciar alterações nas taxas de substituição dos PVFs e PVEs.

Ensslin, Montibeller e Noronha (2001) apresentam duas opções para realização da análise de sensibilidade, a análise numérica e a análise gráfica⁸⁰. Optou-se neste estudo por utilizar a análise numérica.

Esta análise consiste em variar a taxa de substituição de um dos critérios e verificar como isto interfere no valor global da governança do CTSA. Optou-se por variar a taxa de substituição dos PVFs atores e coordenação, os que apresentam maiores taxas. Para recalcular as taxas de substituição dos demais critérios foi utilizada a Equação 4.

⁸⁰ Para conhecer detalhadamente as duas opções consultar Ensslin, Montibeller e Noronha (2001, p. 272 – 279).

$$w'_n = \frac{w_n(1 - w'_i)}{(1 - w_i)}$$

Onde:

W_i = taxa de substituição original do critério i

W'_i = taxa de substituição modificada do critério i

W_n = taxa de substituição original do critério n

W'_n = taxa de substituição modificada do critério n

Equação 4: Cálculo das taxas de substituição modificadas

O modelo mostrou-se robusto, pois variações de 10% para mais e para menos na taxa de substituição das taxas de substituição dos PVFs Atores e Coordenação tiveram como consequências variações de 8,4% e -8,4% no valor global da governança. O Apêndice F contém a análise de sensibilidade completa.

7 RESULTADOS

O questionário, disponível no Apêndice B, foi respondido por 14 integrantes do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA), conforme Tabela 10, onde está exposto o número de participantes por segmento.

Tabela 10: Respondentes do questionário por segmento.

Segmento	Quantidade
Poder Público Federal	4
Poder Público Estadual	2
Poder Público Municipal	1
Movimentos Populares	1
Empresários	3
Trabalhadores	1
Organizações Não-Governamentais	1
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	1
Total	14

Fonte: O autor (2010).

Antes de adentrar no detalhamento dos resultados, cabe observar que o número de respondentes foi de 31 % do total de integrantes do CTSA. É importante ressaltar que devido às dificuldades enfrentadas para conseguir a participação dos conselheiros na pesquisa e ao prazo limite para conclusão deste estudo, optou-se por começar a consolidação e análise dos resultados após a obtenção de pelo menos uma resposta por segmento do Comitê. **Desta forma, os resultados alcançados neste trabalho não podem ser considerados conclusivos, mas indicativos da governança do CTSA.**

Pelo mesmo motivo, não foi possível fazer uma análise da posição de cada segmento isoladamente sobre a governança do CTSA. Como será visto, foi feita uma análise individual somente do Poder Público Federal.

As respostas obtidas foram tabuladas em planilha Excel, conforme exemplo da Figura 11. O conjunto completo encontra-se no Apêndice G.

Segmento	Universalização		PVE						
	Seg	Out Seg	1.1	1.2	1.3	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.2
Poder Público Federal	Sim	Sim	-100	0	100	100	100	100	0
Poder Público Federal	Não	Não	0	0	100	0	0	0	100
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	Sim	Não	-100	-133	-75	0	0	0	0
Movimento Popular	Sim	Sim	100	100	100	100	100	100	100
Poder Público Estadual	Sim	Não	-100	-133	-75	0	100	100	0
Empresários	Sim	Sim	0	-133	0	100	0	-350	0
Empresários	Sim	Não	-100	100	-75	100			
Empresários	Sim	Não	-100	100	0	100	-100	-150	0
Poder Público Estadual	Sim	Sim	100	-133	100	0	-150	-350	0
Poder Público Federal	Sim	Não	100	100	100	100	100	100	100
Poder Público Federal	Sim	Sim	100	-133	100	-100	0	0	0
Poder Público Municipal	Sim	Sim	0	-133	100	100	100	100	100
ONGs	Sim	Sim	-100	0	-75	0	0	0	0
Trabalhadores	Sim	Sim	200	200	100	100	100	100	100

Figura 11: Exemplo da tabulação das respostas do questionário.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

7.1 QUESTIONAMENTOS SOBRE UNIVERSALIZAÇÃO

Como exposto anteriormente, foram inseridas duas questões sobre a universalização como objetivo comum do setor. Sendo obtidos os resultados expostos na Tabela 11.

Tabela 11: Tabulação das questões sobre universalização como objetivo comum.

Questão	Respostas	
	Sim	Não
1 ⁸¹	13	1
2 ⁸²	7	7

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Os dados sugerem que o discurso de cada segmento pela universalização dos serviços de saneamento é entendido e assimilado pelos integrantes do mesmo. Entretanto, os dados também expressam que existe uma resistência em aceitar a universalização como objetivo dos demais segmentos.

Pelos levantamentos documentais e bibliográficos, realizados no decorrer deste trabalho, estes resultados já eram esperados e podem ser explicados pelos interesses conflitantes dos segmentos e pelas visões diferenciadas na forma de alcançar a universalização. É previsível que os movimentos populares lutem e busquem a universalização primeiramente para as camadas mais carentes da população. Enquanto os

⁸¹ Seu Segmento tem como objetivo a universalização dos serviços de saneamento?

⁸² Os demais segmentos do CTSA possuem como objetivo comum a universalização dos serviços de saneamento?

prestadores de serviços, preocupados com a sustentabilidade dos serviços ou mesmo com o lucro das empresas e autarquias, priorizem as camadas populacionais que podem pagar pelos serviços.

Os resultados demonstram que não é incorreto assumir que a universalização é um objetivo comum entre os segmentos do setor. Uma vez que os integrantes responderam, de forma quase unânime, que seu segmento tem a universalização como objetivo e metade entende que os demais segmentos possuem o mesmo objetivo.

7.2 RESULTADOS POR SEGMENTO

Este trabalho teve entre seus objetivos específicos identificar a visão de cada segmento sobre a governança da rede. Como já exposto, esta análise ficou prejudicada pela pequena participação dos integrantes do CTSA na resposta ao questionário do trabalho.

Contudo, optou-se por analisar separadamente as respostas do Poder Público Federal. Visto que, foram obtidas respostas dos três Ministérios (MCidades, MMA e Funasa/MS) com assento no Comitê, além do MI que sempre participa das reuniões por ser um dos executores da política de saneamento no nível federal.

Inicialmente, obteve-se o valor para cada PVE com o cálculo da moda⁸³ das respostas do segmento. Após isto, o valor do PVF (ou PVE de 1º nível) foi calculado por função aditiva similar a Equação 3. Do mesmo modo, foi obtido o valor para as áreas de interesse e o valor global da governança do CTSA.

O Quadro 17 apresenta resumidamente os valores obtidos para o Poder Público Federal. Os resultados estão plotados no Gráfico 1.

⁸³ Valor mais repetido nas respostas do segmento.

PVF			Áreas de Interesse		CTSA
1	Capital social	71,4	Estruturais	54,5	52,1
2	Institucionalização	41,2			
3	Sustentabilidade	-			
4	Atores	73,5			
5	Processos	55,0	Operacionais	49,6	
6	Comunicação	45,9			
7	Informação	3,8			
8	Coordenação	93,1			

Quadro 17: Resumo dos resultados do Poder Público Federal.

Fonte: O autor (2010).

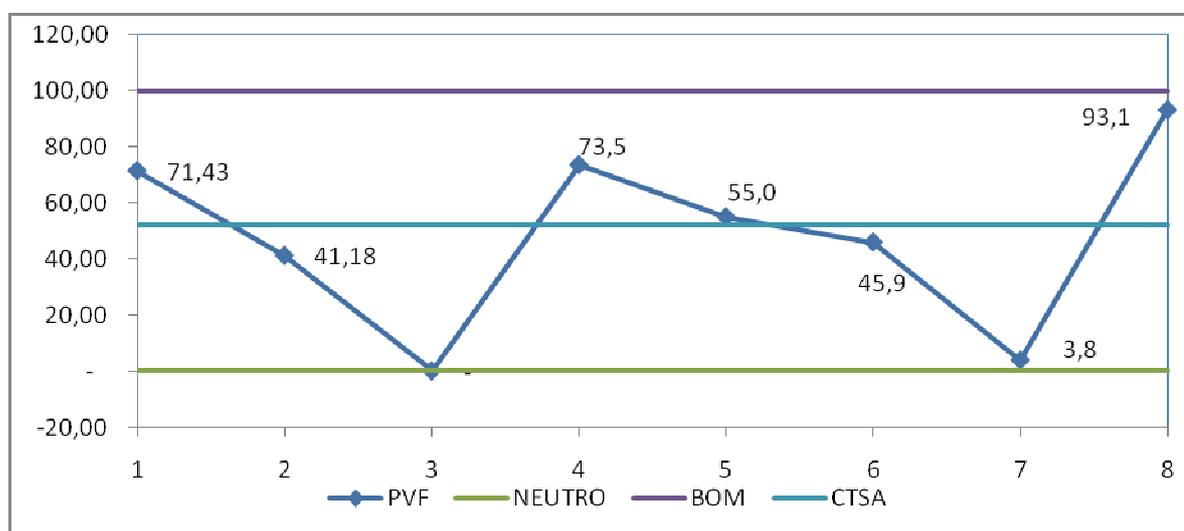


Gráfico 1: Resultados dos representantes do Poder Público Federal.

Fonte: O autor (2010).

Pela análise do Quadro 17, nota-se que as duas áreas de interesse ficaram com valores próximos, 54,5 para as condições estruturais, contra 49,6 para as condições operacionais, dando um valor total da governança de 52,1.

Com relação aos PVFs, das análises realizadas no Quadro 17 e no Gráfico 1, pode-se concluir que todos ficaram dentro do valor de mercado, ou seja se situaram entre os níveis neutro e bom. Cabendo destacar negativamente os PVFs sustentabilidade e informação, e positivamente o PVF coordenação.

No PVF sustentabilidade, o PVE organizacional, que tinha como objetivo mensurar a influência da mudança do Ministro das Cidades e Governo Federal na sustentabilidade do CTSA, foi o responsável pelo baixo valor obtido. Na opinião dos integrantes do Poder Público

Federal, as mudanças nos níveis hierárquicos superiores ameaçam a existência do CTSA. Isto pode ser compreendido pelo fato de estarmos em um ano eleitoral, sendo fato que a mudança de Presidente leva a alterações de ministros, devido à nova configuração de poder da base de governo.

Contudo, apesar de compreensível, este resultado é preocupante, pois sugere que o CTSA ainda não atingiu uma sustentabilidade organizacional, ficando sua existência a mercê das vontades e crenças do governante de momento. Ou seja, pode-se inferir da opinião dos integrantes do Poder Público Federal, que o CTSA ainda não pode ser considerado uma instância de Estado.

Para o PVF informação, foi o PVE estrutura, com valor -133, que determinou o baixo valor obtido, os atores entenderam que não existem estruturas especializadas para coletar e disseminar informações. Ademais, os PVEs confiabilidade, disponibilidade e fluxo também obtiveram valores baixos (zero para os três), ou seja, ficaram no limite mínimo do desejável pelos decisores.

Valor tão baixo para o PVE estrutura não era esperado, pois, como visto no item 3.2.4, na estrutura da SNSA existe o SNIS que gera informações sobre o setor. Contudo, a preocupação dos atores com a geração e gestão das informações no setor está expressa na própria LNSB, quando institui no Art. 53 o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), com os objetivos de: I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico; e III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Por outro lado, a capacidade de coordenação foi bem avaliada. Somente o PVE capacidade, devido a um valor zero⁸⁴ atribuído ao PVE condução, não obteve o valor 100, ficando com 65.

Este resultado, não só pelo valor alcançado, pode ser encarado de forma positiva para a rede de políticas públicas do setor saneamento. Pois, como visto no item 3.2.1.1, que versa sobre os atores da União, os quatro ministérios, cujos representantes responderam o

⁸⁴ A estrutura de coordenação é capaz de conduzir parcialmente os processos de tomadas de decisões ocorridas no âmbito do CTSA.

questionário, possuem gerências de programas de saneamento no âmbito do PPA 2008-2011, sendo desejável para a articulação dos órgãos que o MCidades, no caso representado pela SNSA, seja reconhecido como capaz de coordenar o setor no nível federal de governo.

Por fim, fazendo uma análise no nível dos PVEs, como se pode notar no Gráfico 2, somente o PVE periodicidade das reuniões atinge o nível de excelência, com valor de 200. Entretanto, dois PVEs (sustentabilidade organizacional e estrutura de informação) ficam no nível de sobrevivência, situando-se abaixo do nível neutro. Os demais PVEs ficaram no nível neutro ou bom.

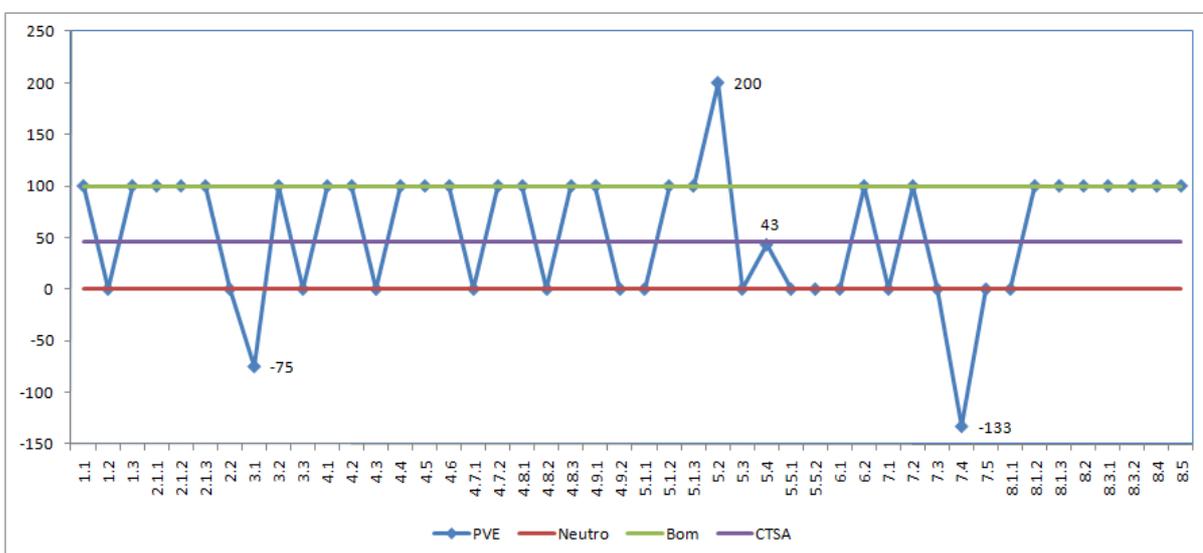


Gráfico 2: PVEs para o Poder Público Federal.

Fonte: O autor (2010).

7.3 AVALIAÇÃO LOCAL E GLOBAL DA GOVERNANÇA

A avaliação local começou com a obtenção da nota para os PVEs, isto foi feito calculando a moda das respostas de cada questão do questionário. Os resultados completos estão no Apêndice H. De posse dos resultados foi construído o gráfico dos PVEs, conforme Gráfico 3.

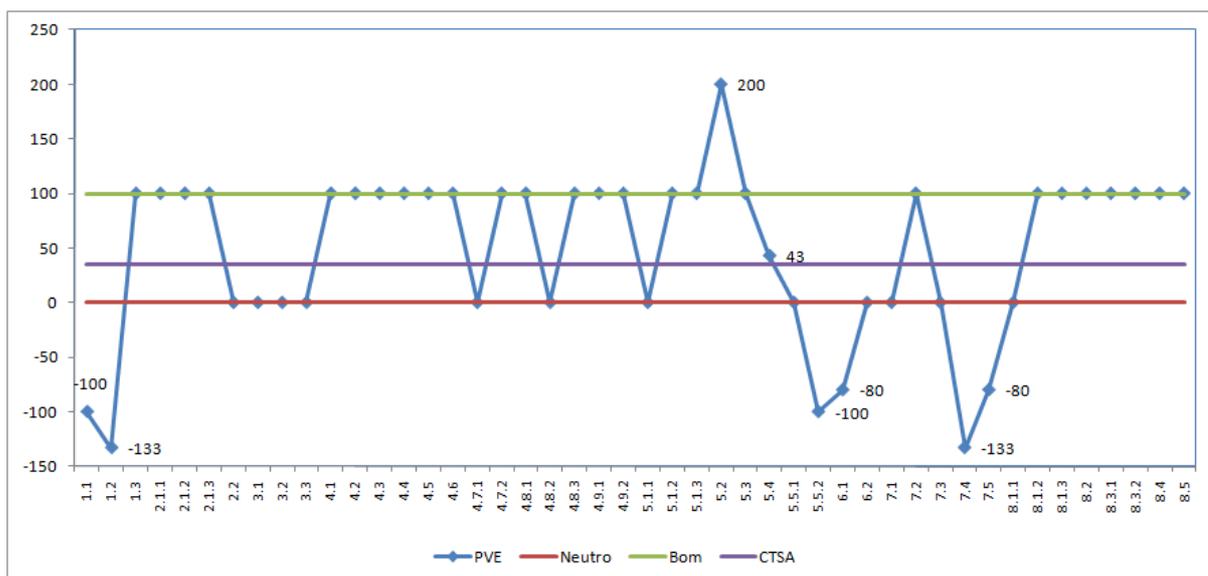


Gráfico 3: Resultados dos PVEs.

Fonte: O autor (2010).

Como se pode observar no Gráfico 3, somente o PVE periodicidade das reuniões ficou no nível de excelência. Por outro lado, seis PVEs (confiança, *accountability*, acatamento das decisões pelos integrantes, estratégia de comunicação, estrutura e fluxo de informação) ficaram no nível de sobrevivência, destacando-se negativamente os PVEs *accountability* e estrutura de informação. Os demais PVEs, com exceção de prazos que ficou no nível de mercado, ficaram no nível neutro ou bom. O porquê destes resultados será exposto nos itens que abordam os PVFs.

Na seqüência, de posse dos valores dos PVEs e da respectiva taxa de substituição foram calculados, por meio de equações aditivas, os valores dos PVFs. Para melhor entendimento dos resultados encontrados, os próximos itens apresentarão as avaliações realizadas dos resultados obtidos para cada PVF. Para finalizar o capítulo, será analisado o valor global da governança do CTSA.

7.3.1 Capital social

O PVF capital social foi decomposto nos PVEs confiança, *accountability* e participação no processo decisório, sendo obtidos os resultados listados no Quadro 18.

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de Substituição	Contribuição	Descritor
Capital Social	-27,8	Confiança	-100	0,3	-30,6	O grau de confiança entre os integrantes do CTSA está abaixo de 50%
		<i>Accountability</i>	-133	0,3	-38	Não existe mecanismo nem prestação de contas no CTSA
		Participação no processo decisório	-100	0,4	40,8	A maioria dos integrantes do CTSA participa do processo decisório

Quadro 18: Resultados do PVF Capital social.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

O PVF capital social obteve o valor de -27,8, o que pode ser considerado um valor baixo. Esta situação poderá causar dificuldades na interação entre os atores, em especial devido ao baixo grau de confiança existente entre os atores.

Como visto na revisão bibliográfica, para Rovere (1998), somente em um ambiente de confiança é possível ocorrer compartilhamento de objetivos e projetos entre os atores. Adicionalmente, Edelenbos e Klijn (2007) ressaltam que um ambiente confiável facilita a troca de informações e diminui a incerteza sobre o comportamento oportunístico dos atores. Desta forma, o fato do grau de confiança entre os atores do CTSA está abaixo de 50% demanda da coordenação da rede e também dos atores atitudes na linha de mudar este cenário.

Contudo, o histórico do setor marcado por opiniões e interesses divergentes é um fator complicador para a melhoria da confiança entre os atores. Por outro lado, a interação entre os atores, propiciada pela convivência no CTSA, poderá ser o catalisador da melhoria na confiança tão necessária para obtenção dos resultados almejados para o setor.

Por sua vez, a participação no processo decisório, PVE com maior taxa de substituição, obteve o nível bom, ou seja, a situação desejada pelos decisores. Este fato é positivo para a rede, pois nesta situação, os atores têm a possibilidade de defender seus pontos de vista e obter resultados que alterem a realidade para aquela desejada pela maioria.

O PVE *accountability* ficou abaixo do mínimo desejado pelos atores. Entretanto, a implantação de mecanismos de prestação de contas está na governabilidade da rede, assim esta é uma situação que poderá ser alterada pelos próprios atores do CTSA.

Como exemplo de falta de prestação de contas no âmbito do CTSA se pode citar o seguinte fato. Na 22ª reunião, os conselheiros, em especial os dos movimentos populares, reclamaram e demonstraram indignação com matéria, publicada na revista Sanear, escrita pelo Sr. Walder Suriani, membro convidado do CTSA. De acordo com os conselheiros, o artigo desmerecia o Comitê. Mesmo causando problemas na relação entre os atores, o que pode interferir negativamente no alcance dos resultados, não foi constatado, nas pesquisas documentais, que o autor do artigo tenha prestado contas aos colegas do CTSA sobre seu ato considerado ofensivo por parte dos integrantes.

7.3.2 Institucionalização

O PVF institucionalização foi decomposto nos PVEs normas e procedimentos, e efetividade. O PVE normas e procedimentos tinha como objetivo mensurar o grau de conhecimento dos atores sobre as normas formais e informais que tratam da competência do CTSA, do comportamento dos atores e das atribuições dos atores. Por sua vez, o PVE efetividade tinha como objetivo avaliar se as normas existentes favoreciam a relação entre os atores. Os resultados obtidos estão expostos nos Quadros 19 e 20.

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Institucionalização	41,2	Normas e Procedimentos	100,0	0,4	41,2	
		Efetividade	-	0,6	-	Não

Quadro 19: Resultados do PVF Institucionalização.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Ponto de Vista elementar 1º nível	Valor	Ponto de Vista elementar 2º nível	Valor	Taxa de Substituição	Contribuição	Descritor
Normas e Procedimentos	100	Funções do CTSA	100	0,4	40,8	A legislação que define as funções do CTSA e é de conhecimento da maioria dos integrantes
		Comportamento dos integrantes	100	0,3	28,6	As normas formais ou informais que definem o padrão de comportamento dos integrantes são de conhecimento da maioria
		Atribuições dos integrantes	100	0,3	30,6	As normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes são de conhecimento da maioria

Quadro 20: Resultados do PVE Normas e Procedimentos.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Todos os PVEs de 2º nível do PVE normas e procedimentos obtiveram a situação desejada pelos decisores. O que significa que as normas formais e informais existentes são de conhecimento da maioria dos integrantes do CTSA. Este fato é positivo, pois são estas normas que moldam e definem a atuação dos atores, e, sobretudo, reduzem as incertezas na relação.

Contudo, quando perguntados se as normas formais ou informais existentes dão segurança para os integrantes atuarem no CTSA, os atores responderam não. Esta resposta sugere que apesar de serem do conhecimento da maioria, as normas existentes não são suficientes para os atores se sentirem seguros no desempenho do seu papel no CTSA.

É certo que neste caso, as instituições são endógenas, ou seja, ao menos em parte são determinadas por escolhas coletivas do Comitê ou parte dele. Porém, as mudanças são lentas e decorrem da disputa e da distribuição de poder entre os segmentos.

7.3.3 Sustentabilidade

A sustentabilidade foi medida em três dimensões, a saber, organizacional, financeira e de recursos humanos. Os resultados obtidos estão expostos no Quadro 21.

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Sustentabilidade	-	Organizacional	-	0,4	-	As mudanças nos níveis hierárquicos superiores (ministro, governo) enfraquecem o CTSA
		Financeira	-	0,3	-	Os recursos orçamentários/financeiros disponíveis são suficientes para manter apenas pequena parte das atividades do CTSA
		Recursos humanos	-	0,3	-	Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter apenas pequena parte das atividades do CTSA

Quadro 21: Resultados para o PVF Sustentabilidade.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Os três PVEs ficaram no nível neutro, ou seja, o mínimo desejado pelos decisores. Cabe destacar que na atual estruturação do CTSA, as três dimensões são exógenas, ou seja, não dependem de decisões exclusivas dos atores do CTSA.

Na mesma linha dos atores do Poder Público Federal, a maioria dos respondentes entendeu que a mudança nos níveis hierárquicos superiores pode enfraquecer o CTSA. Este resultado ganha em importância quando analisamos o histórico do setor na União, marcado por uma “dança institucional” nas décadas de 80 e 90. O que demonstra que os órgãos federais responsáveis pelo setor foram, em sua maioria, órgãos de Governo, não se estabelecendo como órgãos de Estado.

Assim, Este resultado requer dos atores atitudes que busquem fortalecer cada vez mais o CTSA como instância capaz de interferir de forma produtiva no setor. Só assim, o Comitê e também o Conselho atingirão a maturidade de conselhos similares como o CNS e o CONAMA.

Com relação aos PVEs financeira e recursos humanos, o CTSA depende da Secretaria Executiva do ConCidades e da SNSA respectivamente. É comum, os conselheiros reclamarem da falta de recursos financeiros para custear atividades como o deslocamento e a participação em eventos de interesse do Comitê. Também, é comum ouvir justificativas da

SNSA, coordenadora do CTSA, que algumas atividades atrasaram por falta de recursos humanos para desempenhá-las.

7.3.4 Atores

Em concordância com o previsto na literatura, os decisores consideraram o PVF atores como o de maior contribuição (taxa de substituição de 0,4) para a área de interesse condições estruturais. Para melhor qualificar o PVF, o mesmo foi decomposto nos PVEs capacidade de articulação, distribuição de poder, natureza da relação, expertise, foco no objetivo comum, estabilidade, comprometimento/disponibilidade, cognição e representatividade. Os resultados estão descritos nos Quadros 22 e 23.

continua...

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Atores	88,34	Capacidade de articulação	100,0	0,12	11,7	A maioria dos integrantes do CTSA possui capacidade de articulação para alcançar seus objetivos
		Distribuição de poder	100,0	0,12	12,4	O poder de decisão encontra-se distribuído de forma desigual entre 100% dos integrantes do CTSA
		Natureza da relação	100,0	0,08	8,3	A maioria dos integrantes coopera na busca do consenso na maioria dos assuntos discutidos no CTSA
		Expertise	100,0	0,10	9,7	A maioria dos integrantes possui expertise (conhecimento) para desenvolver as tarefas que lhe são delegadas no CTSA
		Foco no objetivo comum	100	0,10	9,7	A maioria dos integrantes participa do CTSA buscando alcançar a universalização dos serviços de saneamento

						conclusão
		Estabilidade	100,0	0,11	11,0	As mudanças de entidades ocorrem raramente no CTSA, e a maioria dos representantes é trocada em um período superior a 1 ano
		Comprometimento	37,5	0,14	5,2	
		Cognição	70,6	0,10	7,3	
		Representatividade	100,0	0,13	13,1	

Quadro 22: Resultados do PVF Atores.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Ponto de Vista Elementar 2º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Comprometimento / disponibilidade	38	Recursos	-	0,63	-	A minoria dos integrantes disponibiliza seus recursos para alcance da universalização dos serviços de saneamento
		Participação	100	0,38	37,50	As reuniões do CTSA contam com a participação da maioria dos seus integrantes
Cognição	71	Implicações	100	0,39	39,22	A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender parcialmente as implicações das decisões do CTSA
		Atribuições	-	0,29	-	A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender as atribuições do seu segmento no CTSA
		Interesses	100	0,31	31,37	A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender os interesses e ideologias dos segmentos do CTSA
Representatividade	100	Entidade no segmento	100	0,50	50,00	A maioria das entidades que compõem o CTSA é representativa (possui legitimidade) dentro do segmento que representam
		Ator na entidade	100	0,50	50,00	A maioria dos integrantes possui poder de decisão dentro da entidade que representa

Quadro 23: Resultados dos PVEs de 1º nível do PVF Atores.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Da análise dos Quadros 22 e 23, pode-se concluir que a atual composição do CTSA é um dos pontos fortes do Comitê. Como se pode constatar, o PVF ator ficou com valor de 88,34. Ademais, nenhum PVE, seja de 1º ou 2º nível, teve nota abaixo de zero, o que demonstra que as características dos atores ficaram sempre acima ou no nível neutro esperado pelos decisores.

Cabe destacar o PVE distribuição de poder que apesar de ter obtido nota 100, nível bom, representa que o poder de decisão encontra-se distribuído de forma desigual entre 100% os integrantes do CTSA. Este fato era de se esperar, pois como visto no histórico do setor, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico foram favorecidas durante o Planasa, se tornando as principais prestadoras de serviço, o que é um fator de desequilíbrio da distribuição de poder entre os atores. Ademais, atores como agências de regulação, movimentos populares e ONGs só começaram a ter relevante papel na elaboração e implementação com a publicação da Lei 11.445/07. A União é outro ator que concentra poder, principalmente, pelo fato de ser a principal detentora dos recursos orçamentários e financeiros para investimento em obras de saneamento.

Este fato representa uma oportunidade para o CTSA superar fragilidades da sua governança, visto que possui um quadro estável e formado por atores representativos no respectivo segmento, e que possuem expertise e capacidade para desempenhar e entender as atribuições do Comitê.

Porém, cabe destacar que, na opinião dos respondentes, somente a minoria dos atores comprometem seus recursos para atingir a universalização dos serviços de saneamento. Este item quando confrontado com a resposta ao PVE foco no objetivo comum mostra um aparente paradoxo. Pois, a maioria dos integrantes busca a universalização, mas ao mesmo tempo não comprometem seus recursos nessa busca.

Uma avaliação conjunta das respostas desses dois PVEs e do questionamento sobre a universalização como objetivo dos demais segmentos (Tabela 11) sugere que os integrantes do CTSA têm dificuldade em compreender a posição dos demais segmentos em relação à universalização dos serviços de saneamento.

7.3.5 Processos

Para explicitar melhor o PVF processos foi necessário decompô-lo nos PVEs agenda, periodicidade das reuniões, prazos, transparência e decisões. Os resultados estão descritos nos Quadros 24 e 25.

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Processos	61,72	Agenda	76	0,23	17,56	
		Periodicidade das reuniões	200	0,14	27,91	A periodicidade das reuniões é estabelecida em um cronograma pré-definido em comum acordo com a maioria dos integrantes
		Prazos	100	0,17	17,44	Os prazos dados para apreciação de documentos e manifestação dos integrantes são suficientes
		Transparência	43	0,22	9,50	Os processos que ocorrem no CTSA são de conhecimento da minoria dos integrantes
		Decisões	- 46	0,23	- 10,69	

Quadro 24: Resultados do PVF Processos.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

continua...

Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Ponto de Vista Elementar 2º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Agenda	76	Montagem	-	0,24	-	A agenda é definida com a participação da maioria dos integrantes
		Temas estratégicos	100	0,41	40,82	O CTSA toma decisão sobre a maioria dos temas estratégicos do setor
		Temas conflitantes	100	0,35	34,69	Os temas conflitantes são pautados e passam por extensa discussão no CTSA

						conclusão
Decisões	- 46	Nível hierárquico superior	-	0,54	-	A minoria das decisões tomadas no CTSA é implementada pelo Ministro das Cidades
		Integrantes	- 100	0,46	- 45,95	A maioria dos integrantes busca apoio em atores externos para alterar as decisões do CTSA

Quadro 25: Resultados dos PVEs Agenda e Decisões.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

O PVF processo obteve nota 61,72, sobretudo pelos valores alcançados pelos PVEs periodicidade e prazos que foram bem avaliados pelos respondentes.

Entretanto, os PVEs agenda e decisões, que possuem taxa de substituição mais expressiva (0,23), ficaram em pólos opostos. Ou seja, o PVE agenda ficou com valor de 76, e o PVE decisões com – 46.

Com relação ao PVE agenda, cabe destacar que, na opinião dos respondentes, o CTSA toma decisões sobre os temas estratégicos do setor, além de discutir extensamente os pontos de conflito entre os segmentos.

Por outro lado, a avaliação dos resultados do PVE decisões sugere que as decisões tomadas no âmbito do CTSA ainda não são acatadas em sua maioria pelo nível superior, no caso o Ministro das Cidades. Além de serem objetos de contestação externa pelos próprios atores do CTSA.

Esta situação de tomar decisões sobre assuntos estratégicos, mas, ao mesmo tempo, não ter essas decisões acatadas, está na raiz das reclamações proferidas pelos conselheiros nas reuniões do CTSA e, também, do ConCidades. Sendo assim, um dos pontos de fragilidade do Comitê.

Por sua vez, o valor do PVE transparência sugere que este ponto precisa ser melhor trabalhado no Comitê. O fato de somente a minoria conhecer os processos que ocorrem no âmbito do CTSA pode favorecer os detentores da informação na tomada de decisão.

7.3.6 Comunicação

O PVF comunicação foi decomposto nos PVEs estratégia e sistemas. Os resultados alcançados estão expostos no Quadro 26.

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Comunicação	- 43,24	Estratégias	- 80	0,54	- 43,24	As estratégias de comunicação adotadas não permitem aos integrantes do CTSA comunicarem entre si e nem com o exterior do CTSA
		Sistemas	-	0,46	-	Existem canais de comunicação padronizados e os mesmos são utilizados pela minoria dos integrantes do CTSA

Quadro 26: Resultados do PVF Comunicação.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

O PVF comunicação foi o de pior desempenho entre os considerados na avaliação da governança do CTSA. Para tanto, contribuiu o baixo valor obtido pelo PVE estratégias. Para os respondentes, as estratégias de comunicação não permitem aos conselheiros comunicarem entre si e nem com o exterior do CTSA. Este fato pode ser a causa de outras fragilidades do CTSA, como a própria falta de transparência dos processos, abordada no item anterior. Este fato também pode influenciar negativamente o reconhecimento do CTSA pelos atores externos como uma arena importante para o setor.

Com relação aos sistemas, as pesquisas documentais realizadas neste trabalho não permitiram a identificação de nenhum sistema. Ficou evidenciado que a comunicação é feita basicamente por meio de mensagens eletrônicas e ofícios (cartas) que são trocados entre os atores do CTSA.

7.3.7 Informação

O PVF informação foi decomposto nos PVEs confiabilidade, acessibilidade, disponibilidade, estrutura e fluxo. Os resultados obtidos estão expostos no Quadro 27.

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Informação	- 7,29	Confiabilidade	-	0,25	-	Na maioria das vezes, as informações que circulam no CTSA são confiáveis
		Acessibilidade	100	0,24	24,05	As informações são acessíveis a maioria dos integrantes do CTSA
		Disponibilidade	-	0,22	-	Os integrantes disponibilizam as informações para minoria dos integrantes do CTSA
		Estrutura	- 133	0,15	- 20,20	Não existem estruturas especializadas para coletar e disseminar informações
		Fluxo	- 80	0,14	- 11,14	Não existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações

Quadro 27: Resultados do PVF Informação.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

A inexistência de fluxo e de estrutura de informação foi a responsável pelo valor negativo do PVF informação. Com relação à estrutura de informação, cabe reiterar que valor tão baixo não era esperado, pois, como visto no item 3.2.4, na estrutura da SNSA existe o SNIS que gera informações sobre o setor.

Os PVEs confiabilidade e acessibilidade foram bem avaliados. Cabe destacar que com relação ao PVE confiabilidade, os decisores foram restritivos ao decidir que o nível neutro (valor zero) significaria que a maioria das informações fosse confiável. Assim, qualquer situação que não tivesse a maioria ou todas as informações confiáveis assumiria valor negativo.

Por sua vez, o resultado do PVE disponibilidade sugere que os integrantes só disponibilizam as informações que possuem para a minoria dos atores. Este resultado pode ser

explicado pelo baixo nível de confiança existente entre os atores, como visto no item 7.3.1. Desta forma, os integrantes só disponibilizam as suas informações para os segmentos ou integrantes nos quais confia.

7.3.8 Coordenação

Corroborando com o previsto pelos autores da Escola Holandesa, pesquisados neste trabalho, o PVF coordenação foi considerado pelos decisores como o de maior taxa de substituição (0,33) para a área de interesse condições operacionais.

Para avaliá-lo, foram selecionados os PVEs capacidade, legitimidade, cumprimento, busca do consenso e preocupação com os custos transacionais. Os resultados estão expostos nos Quadros 28 e 29.

continua...

Ponto de Vista Fundamental	Valor	Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Coordenação	93,08	Capacidade	65	0,20	13,08	
		Legitimidade	100	0,22	22,22	A maioria dos integrantes considera legítima a coordenação do CTSA
		Cumprimento	100	0,22	22,22	
		Busca do Consenso	100	0,18	17,78	A coordenação do CTSA na maioria das vezes busca o consenso do grupo nos assuntos discutidos no CTSA
		Preocupação com os custos transacionais	100	0,18	17,78	Na busca pelo consenso do grupo, a coordenação na maioria das vezes se preocupa com os desgastes na relação com os integrantes do CTSA

Quadro 28: Resultados do PVF Coordenação.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Ponto de Vista Elementar 1º nível	Valor	Ponto de Vista Elementar 2º nível	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Descritor
Capacidade	65	Condução	-	0,35	-	A estrutura de coordenação é capaz de conduzir parcialmente os processos de tomadas de decisões ocorridas no âmbito do CTSA
		Facilitador	100	0,38	38,46	A atuação da coordenação facilita a cooperação entre os integrantes nas tomadas de decisões no âmbito do CTSA
		Administrativa	100	0,27	26,92	A estrutura de coordenação é suficiente para atender a maioria das atividades administrativas do CTSA
Cumprimento	100	Acordos e decisões	100	0,50	50,00	A coordenação do CTSA na maioria das vezes cumpre os acordos firmados com os integrantes
		Regras	100	0,50	50,00	A coordenação do CTSA na maioria das vezes cumpre as regras formais e informais na condução dos trabalhos

Quadro 29: Resultados dos PVEs Capacidade e Cumprimento.

Fonte: O autor (2010) com base nas respostas dos questionários.

Da análise dos Quadros 28 e 29, pode-se concluir que o PVF coordenação foi o que apresentou melhor desempenho entre os critérios escolhidos para a avaliação da governança do CTSA. Como se pode constatar nos Quadros 28 e 29, todos os PVEs ficaram no nível bom (valor 100), com exceção do PVE condução o que ocasionou na nota 65 do PVE capacidade.

Este resultado representa uma oportunidade para o CTSA enfrentar as fragilidades da sua governança. Pois, como previsto na literatura o coordenador desempenha papel fundamental na condução da rede.

Cabe destacar que, na opinião dos respondentes, a coordenação do CTSA respeita a maioria das decisões tomadas e as regras do Comitê, além de ser considerada legítima pelos atores da rede. Estes fatos contribuem para a cooperação entre os atores e a coordenação. Pois, é certo que sem a participação dos atores, a coordenação não obteria êxito no enfrentamento dos desafios do dia-a-dia do Comitê.

Este resultado é particularmente significativo quando confrontado com o histórico do setor, marcado pela indefinição do órgão coordenador na União. Como visto, nas décadas de

80 e 90 vários órgãos desempenharam tal função. Somente em 2003, com a criação do MCidades e da SNSA, a coordenação da política pública de saneamento voltou a ter um responsável específico na União, sendo desejável que o mesmo seja considerado legítimo e capaz pelos atores do setor.

7.3.9 Avaliação global da governança

De posse do valor e da taxa de substituição de cada PVF, foram calculados, por meio da equação 3, os valores para cada área de interesse, conforme demonstrado no Quadro 30.

Ponto de Vista Fundamental		Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Áreas de Interesse	Valor
1	Capital Social	- 27,80	0,28	- 7,80	Condições Estruturais	31,9
2	Institucionalização	41,18	0,21	8,67		
3	Sustentabilidade	-	0,16	-		
4	Atores	88,34	0,35	31,00		
5	Processos	61,72	0,22	13,72	Condições Operacionais	37,51
6	Comunicação	- 43,24	0,11	- 4,80		
7	Informação	- 7,29	0,33	- 2,43		
8	Coordenação	93,08	0,33	31,03		

Quadro 30: Valor das áreas de interesse.

Fonte: O autor (2010).

Cabe destacar que um dos objetivos específicos deste trabalho é identificar pontos fracos e fortes da governança do CTSA. Com base nos resultados expostos no Quadro 31, podem-se indicar como pontos fracos o capital social e a comunicação. Como pontos fortes os processos, os atores e a coordenação do Comitê.

Na seqüência, por meio de função aditiva similar a Equação 3, foi calculado o valor global da governança do CTSA, conforme exposto no Quadro 31.

Áreas de Interesse	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Objetivo	Valor
Condições Estruturais	31,90	0,50	15,9	Avaliação da Governança do CTSA	34,7
Condições Operacionais	37,51	0,50	18,75		

Quadro 31: Valor global da governança do CTSA.

Fonte: O autor (2010).

Outra forma de representar os resultados é a gráfica (Gráfico 4). Neste caso, para facilitar a visualização e entendimento, optou-se por não plotar os valores das áreas de interesse.

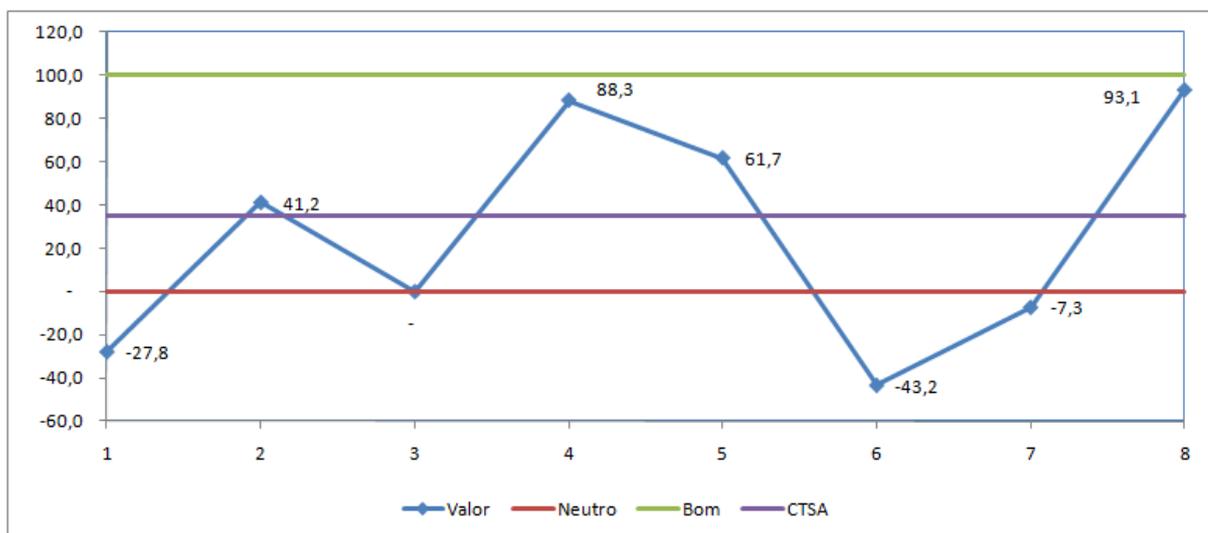


Gráfico 4: Valor global da governança do CTSA.

Fonte: O autor (2010).

Pode-se constatar nos Quadros 30 e 31 que a área de interesse condições operacionais foi melhor avaliada do que a condições estruturais.

Analisando o valor das áreas de interesse. Pode-se explicar o valor da área de interesse condições operacionais como consequência das contribuições dos PVFs processos (13,72) e, principalmente, coordenação (31,03) que tinha a maior taxa de substituição. Por outro lado, o PVF comunicação que obteve uma nota negativa (-43,2) tinha uma baixa taxa de substituição, influenciando pouco no valor global da área. Por sua vez, o PVF informação, com alta taxa de substituição, ficou com valor negativo, mas próximo a zero, interferindo pouco no valor global da área.

O valor da área de interesse condições estruturais é devido, basicamente, à contribuição do PVF atores (31,00). O PVF sustentabilidade com valor zero não contribuiu. Por sua vez, o PVF capital social, com taxa de substituição 0,28, contribuiu negativamente (-7,8), anulando, praticamente, a contribuição do PVF institucionalização (8,67).

O valor global da governança do CTSA é de 34,7. O que pode ser considerado um valor baixo, visto que o máximo possível seria de 167⁸⁵ e o mínimo -82⁸⁶. Considerando o descrito no item 3.3.2, este resultado já era esperado. Pois, nas falas dos conselheiros fica evidente que o CTSA está passando por uma crise de governança.

Considerando os objetivos deste trabalho. A avaliação do valor global da governança do CTSA deve ser realizada à luz das revisões sobre de rede e governança apresentadas neste trabalho.

Nesta perspectiva, pode-se inferir que apesar do bom desempenho da coordenação, importante para a gestão da rede, na visão dos autores holandeses, e do bom perfil dos atores, considerados por diversos autores como pontos chaves da rede, a governança do CTSA apresenta fragilidades que o dificultam encontrar o equilíbrio entre o governo e a participação da sociedade civil na gestão governamental.

Sem esse equilíbrio, a troca de recurso e a cooperação entre os atores, na busca de metas e interesses comuns, ficam prejudicadas, ou seja, ainda não se fazem presentes no desenvolvimento das atividades do Comitê.

O resultado obtido pelo PVF capital social é emblemático para a governança do CTSA, pois não é de se esperar cooperação e trocas em um ambiente marcado pela desconfiança entre os atores. Ademais, o fato das instituições não darem segurança a atuação dos atores, conforme resposta ao PVE efetividade do PVF institucionalização, é outro aspecto que restringe a cooperação entre os atores no âmbito do CTSA.

Respondendo a pergunta de pesquisa, pode-se dizer que a atual situação da governança do CTSA não facilita o alcance dos objetivos do Comitê. Um exemplo disto é a não publicação, até maio de 2010, do decreto de regulamentação da Lei 11.445, que começou a ser discutido no Comitê em fevereiro de 2007.

⁸⁵ Cálculo realizado com todos os PVEs assumindo valor máximo.

⁸⁶ Cálculo realizado com todos os PVEs assumindo valor mínimo.

Por fim, com base nas pesquisas realizadas para este estudo, pode-se concluir que na raiz dos problemas enfrentados pelo CTSA, está o histórico recente do setor, marcado por uma distribuição desigual de poder entre os atores, com uma excessiva concentração na mão dos prestadores de serviço, em especial as CESBs; com titulares dos serviços despreparados para exercerem seus deveres e direitos; com incipiente participação e controle social; sem regulação dos serviços; e com um nível federal de governo com indefinição da política e do órgão coordenador, o que teve como consequência a falta de financiamento para o setor.

Por outro lado, constata-se que a criação do MCidades e das suas instâncias relacionadas com o setor, em especial o CTSA, tem propiciado aos atores uma interação contínua e a possibilidade de promover debates sobre as instituições e políticas públicas para o setor. Se mantida esta situação, o setor poderá no futuro obter resultados que se espera para uma rede de políticas públicas. Pois, a estabilidade nas relações é uma das condições necessárias para a existência de confiança, e conseqüentemente, de cooperação entre os atores.

Ademais, parte das fragilidades está sob a governabilidade do Comitê ou do ConCidades. Assim, é esperado que possam ser enfrentada e superada a partir dos desejos e crenças coletivas dos atores do CTSA.

A última etapa deste estudo foi apresentar os resultados ao Sr. Sérgio Gonçalves, para quem:

o resultado foi positivo, pois demonstra a importância de estudos como este, que apontam o potencial e as fragilidades do Comitê Técnico de Saneamento. Ademais, as relações pessoais junto com a confiabilidade de algumas instituições geram compromissos importantes que fortalecem o setor. As pessoas são muito importantes neste tipo de Colegiado.

Quando perguntado sobre o impacto dos resultados no CTSA, o Sr. Sérgio Gonçalves respondeu que:

os resultados obtidos podem ajudar, quando utilizados de forma a consolidar este tipo de prática de colegiado, onde neste caso específico, demonstra que os participantes do Governo Federal devem melhor se articular, como, também, devem fomentar e reafirmar as políticas públicas setoriais dentro deste espaço. Acredito que esta fragilidade do Governo possa se transformar em uma potencialidade.

As impressões do entrevistado demonstram que os resultados alcançados, se incorporados pelo Comitê, podem ser úteis para a otimização das oportunidades e enfrentamento das fraquezas inerentes à governança do CTSA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interdependência existente entre os atores envolvidos no *policy making* é a base da emergência das redes de políticas públicas. No setor saneamento, como exposto no corpo deste texto, a interdependência entre os atores está presente e tem reflexos diretos na qualidade da prestação de serviços à população. Assim, este estudo buscou analisar o setor à luz das redes de políticas públicas, pois tal avaliação poderá contribuir para entender e enfrentar os dilemas e dificuldades enfrentadas no setor.

Este trabalho foi dividido em duas etapas. A primeira consistiu em caracterizar a rede de políticas públicas do setor e sua arena de interação, no caso o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA). Considerando que as complexidades inerentes às redes de políticas públicas, como forma de governo, demandam uma estrutura de governança capaz de propiciar o equilíbrio e a colaboração entre os atores governamentais e da sociedade civil, a segunda etapa consistia em analisar a governança do CTSA.

Para subsidiar o desenvolvimento da primeira etapa, inicialmente foi realizada pesquisa bibliográfica visando entender a teoria das redes de políticas e públicas e identificar quais dimensões deveriam ser usadas para caracterização da rede. Na sequência, foi realizada pesquisa documental, buscando aplicar as dimensões identificadas anteriormente na rede de políticas públicas do setor saneamento.

Para operacionalizar a segunda etapa do trabalho, foi necessário desenvolver uma metodologia de avaliação que abordasse as dimensões que interferem na governança, em especial os valores subjetivos e as crenças dos atores, que não são facilmente mensuráveis. Assim, entre as metodologias existentes, foi escolhido os Métodos Multicritérios de Apoio à Decisão (MCDA) por apresentar as características que este trabalho demandava.

Com relação à caracterização da rede de políticas públicas do setor saneamento, iniciou-se com a identificação dos atores. Foi constatado que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com seu órgão colegiado, o Conselho Nacional das Cidades, e seus correspondentes nos níveis estaduais e municipais, além da realização das Conferências Nacionais/Estaduais/Municipais das Cidades, deram ao setor uma nova configuração

organizacional com a participação da sociedade na formatação e no monitoramento das políticas, atividades antes exclusivas do setor público.

O Quadro 32, construído com base em estudo de Fleury e Ouverney (2007, p. 115) sobre a rede de políticas do setor de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), traz um resumo da configuração organizacional do setor saneamento a partir de 2003.

Níveis de Governo	Órgão Responsável	Funções	Mecanismos de Controle Social	Mecanismos de Participação Popular
Federal	Ministérios	Definição de diretrizes nacionais Financiamento	Conselho Nacional das Cidades	Conferência Nacional das Cidades
Estadual	Secretarias	Definição de diretrizes estaduais Financiamento	Conselho Estadual das Cidades	Conferência Estadual das Cidades
Municipal	Secretarias	Exercer a titularidade Financiamento	Conselho Municipal das Cidades	Conferência Municipal das Cidades

Quadro 32: Configuração organizacional do setor saneamento

Fonte: O autor (2010) com base nas pesquisas documentais.

As informações do Quadro 32, quando confrontadas com o estudo de Fleury e Ouverney (2007, p.115), demonstram uma similaridade entre a estrutura atual do setor saneamento e o SUS. Pode-se notar competências concorrentes entre os três níveis de governo e a existência de mecanismos para exercício do controle social e da participação popular.

Entretanto, o SUS encontra-se em um estágio mais avançado e consolidado, com praticamente toda a estrutura organizacional constituída nos níveis estaduais e municipais (FLEURY; OUVERNEY, 2007), o que não é a realidade do setor saneamento. Outra diferença está no nível federal, onde a saúde esta concentrada em um único Ministério, o que não acontece com o saneamento, como já demonstrado neste estudo.

Ademais, o SUS possui as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite que são instâncias de pactuação entre os três níveis de governo com relação à distribuição de recursos e à definição e execução de políticas (FLEURY; OUVERNEY, 2007, p. 116-117). O setor saneamento não conta com tais estruturas, sendo a pactuação realizada para a definição do valor de repasse de recurso entre o Ministério repassador e o proponente (Estado ou Município).

Continuando a caracterização da rede, este trabalho teve como pressuposto que os segmentos do CTSA tinham como interesse comum a universalização dos serviços. Foi realizada uma pesquisa documental buscando a posição dos segmentos sobre a universalização dos serviços. Adicionalmente, foram incluídas no questionário aplicado na pesquisa duas perguntas sobre o assunto. Os resultados obtidos, junto aos integrantes do CTSA, sugeriram que não é incorreto assumir tal pressuposto, uma vez que os integrantes responderam, de forma quase unânime, que seu segmento tem a universalização como objetivo e metade entende que os demais segmentos têm o mesmo objetivo.

Na sequência, buscou-se identificar as instituições que regulam o setor. Como visto, o setor é suprido por um vasto arcabouço legal que inclui a Constituição Federal de 1988, Leis e Decretos que buscam regular a relação dos atores, visando eliminar incertezas e aumentar a cooperação entre os mesmos. Entretanto, o escopo desta pesquisa limitava-se a identificar as instituições, mas não incluía a análise aprofundada da efetividade das mesmas sobre a atuação dos atores do setor, sendo esse um estudo que poderá complementar o presente trabalho.

Concluindo a caracterização da rede, foram pesquisadas as funções exercidas no âmbito da rede. Ficou evidenciado que nenhum ator é responsável ou possui recursos e expertise para desempenhar todas as funções. Assim, para alcançar a universalização dos serviços serão necessárias a cooperação, a atuação articulada e a troca de recursos entre os atores, o que demonstra a interdependência entre os atores.

Com relação à segunda etapa desta pesquisa, foram identificadas algumas arenas de interação do setor. Este estudo identificou o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental (CTSA) como arena principal do setor, sobretudo pelas características e competências dessa arena. Esta conclusão foi baseada em algumas evidências, descritas na sequência.

O CTSA é composto por representantes dos oito segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades. Segmentos estes que representam os atores da sociedade civil interessados e atuantes nas políticas públicas de desenvolvimento urbano e conseqüentemente de saneamento.

Adicionalmente, devido às competências definidas no Art. 27 do Regimento Interno do ConCidades, o CTSA tem institucionalmente um importante papel na elaboração e no monitoramento das políticas públicas desenvolvidas pela União para o setor saneamento. O

que é corroborado pelos debates que ocorreram e estão ocorrendo em seu âmbito para as políticas públicas do setor.

Assim, nesta pesquisa o CTSA foi considerado a arena principal do setor. Por isto, estudar sua estrutura de governança é relevante para entender a atuação da rede de saneamento. Para tanto, foi necessário desenvolver um modelo para avaliar a governança (Quadro 11) e, posteriormente, realizar uma consulta, baseada no modelo, junto aos integrantes do Comitê.

Entretanto, as dificuldades encontradas na consulta foram maiores que as esperadas pelo pesquisador, sendo obtidas 31% das respostas desejadas. Assim, como já dito anteriormente, os resultados aqui alcançados não podem ser tomados como conclusivos, mas sim indicativos da governança do CTSA.

Os resultados alcançados nesta pesquisa sugerem que o CTSA tem como pontos fortes os atores (88,34) e a coordenação (93,08)⁸⁷.

De acordo com a opinião dos respondentes, os atores formam um quadro estável, são representativos no respectivo segmento e possuem expertise e capacidade para desempenhar e entender as atribuições do Comitê. Estas características apresentadas pelos atores do CTSA vão ao encontro daquelas presentes na literatura como desejáveis para as redes de políticas públicas.

Na mesma linha, a coordenação do CTSA é considerada legítima pelos atores e tem como padrão de atuação o respeito à maioria das decisões tomadas e às regras do Comitê. As características da coordenação do CTSA também correspondem ao desejável pela literatura, sobretudo, pelo reconhecimento da sua legitimidade pelos atores.

Por sua vez, o valor global da governança do CTSA, calculado conforme demonstrado no item 7.3.9, foi de 34,7. Este resultado foi fortemente influenciado pelos Pontos de Vista Fundamentais (PVF) capital social (-27,8) e comunicação (-43,24)⁸⁸, os piores avaliados pelos respondentes da pesquisa. Cabe enfatizar que o resultado obtido pelo PVF capital social é emblemático para a governança do CTSA, pois não é de se esperar cooperação e trocas em um ambiente marcado pela desconfiança entre os atores.

⁸⁷ Valores obtidos na aplicação do MCDA e calculados como demonstrado no item 7.3.4 e 7.3.8.

⁸⁸ Valores obtidos na aplicação do MCDA e calculados como demonstrado no item 7.3.1 e 7.3.6.

O valor global da governança sugere que a situação da estrutura de governança do CTSA não contribui para o alcance dos seus objetivos e dificulta encontrar o equilíbrio entre o governo e a participação da sociedade civil na gestão da rede de saneamento, sendo necessário uma atuação articulada entre a coordenação e os atores para vencer as dificuldades que hoje se apresentam.

Cabe enfatizar que parte das dificuldades identificadas pelos respondentes, como as estratégias de comunicação (PVE 6.1) com valor -80, está sob a governabilidade dos atores, assim sua solução depende do desejo e da atuação da coordenação e dos atores do Comitê.

Por outro lado, existem pontos mal avaliados e que o Comitê não possui governabilidade sobre os mesmos. Um exemplo é o PVE 5.5.1, acatamento das decisões do Comitê pelo nível hierárquico superior, onde na opinião dos respondentes, somente a minoria das decisões tomadas no CTSA é implementada pelo Ministro das Cidades.

Esse fato pode representar que o Ministro das Cidades ainda não considera o CTSA como um *locus* legítimo para a tomada de decisão sobre o setor. É certo que a alteração desta realidade não depende exclusivamente dos membros do Comitê.

Entretanto, a coordenação e os atores podem empreender esforços para melhorar vários aspectos da governança do CTSA que podem interferir na opinião do Ministro sobre o CTSA. Como exemplos, podem ser citadas a melhoria das estratégias de comunicação com o exterior; e a mudança de postura dos próprios atores do CTSA com relação à busca de apoio em atores externos para alterar as decisões do Comitê.

Com relação ao modelo desenvolvido neste trabalho, cabe ressaltar que para avaliar a governança de uma rede, várias dimensões e critérios devem ser levados em consideração. Desta forma, a metodologia utilizada deveria propiciar ao pesquisador mensurar e avaliar tais aspectos. Por esta razão, dos métodos disponíveis, optou-se pelo *Macbeth* que é um método multicritério de apoio à decisão (MCDA)

Por serem métodos que usam a abordagem construtivista, foi necessária uma interação constante entre o pesquisador e os decisores, não só no momento de selecionar e validar os critérios utilizados no modelo desenvolvido, mais, também, para definir a função de valor e a taxa de substituição dos descritores e PVFs e PVEs.

Cabe destacar que o estudo comprovou ser o MCDA adequado para pesquisas que apresentem como finalidade avaliar a governança de redes ou arenas decisórias, visto que o modelo desenvolvido nesta pesquisa se mostrou capaz de identificar, mensurar e avaliar os critérios objetivos e subjetivos que representavam valores e crenças dos decisores.

Contudo, o modelo desenvolvido não serve como padrão para avaliar a governança das redes de políticas públicas. Ele é capaz de representar a realidade de momento do CTSA na visão dos decisores, entretanto sua utilização para outras redes, ou mesmo para o CTSA em outro momento, demanda adaptações que demandam interação com os decisores e atores presentes na rede em estudo, além de observações pesquisas bibliográficas e documentais sobre a mesma. Ou seja, o modelo desenvolvido neste trabalho serve como referência para outros estudos, mas não poderá ser utilizado sem a realização de adaptações, sendo esta uma restrição que poderá limitar seu uso.

Por fim, esta pesquisa demonstrou que o setor saneamento carece de mais estudos que o analisem à luz das teorias e modelos da ciência política. Assim, fica como sugestão alguns estudos que poderão ser realizados:

- avaliar, à luz do modelo *advocacy coalitions*, a atuação da FNSA e do Fórum de Saneamento na definição de políticas públicas para o setor;
- avaliar, à luz do modelo agente-principal, a relação titular vs prestador de serviço;
- estudar as instituições que balizam a atuação dos atores do setor. Verificar se essas instituições interferem no *dia-a-dia* do setor da forma prevista por North;
- avaliar como a participação em outras redes interfere na atuação do ator na rede de políticas públicas do setor saneamento;
- pesquisa que busque estruturar a rede, identificando o grau de centralidade dos atores, a existência de subgrupos e a densidade das relações;
- analisar como o governo de coalizão, adotado atualmente no Brasil, interfere na atuação da União no setor; e
- estudar de que forma o modelo de federalismo brasileiro interfere no setor.

REFERÊNCIAS

AESBE. **A Regulamentação da Lei 11.445/2007**. Revista Sanear, Ano II, n. 4. Dezembro/2008. p. 19.

ARAÚJO, M. P. M.; Zveibil, V. Z. **A relação titular-prestador nos serviços de saneamento básico**. In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico (v. III, p. 469-486). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BANA E COSTA, C. A.; VASNICK, J.-C. **The Macbeth approach: basic ideas, software, and an application**. Advances in Decision Analysis, coordenação: Nadine Meskens, Marc Roubens. Springer, 1999. 202p.

BASTOS, R. K. X. **Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de saneamento básico**. In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico (v. III, p. 559-570). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BONAFONT, L. C. **Redes de Políticas Públicas**. Madrid: Siglo XXI, 2004. 173p.

BÖRZEL, T. A. **¿"Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea."** Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

_____. **Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks**. Public Administration. v. 76, n. 2, p.253-273, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Lei nº 11.107, de 30 de abril de 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2010.

_____. Decreto Nº 6.942, de 18 de agosto de 2009. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 jun. 2010.

_____. Regimento Interno do Conselho Nacional das Cidades, de 08 de junho de 2006. Disponível em: <www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/legislacao/regimento-vigente>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BRITO, D. S. **Metodologia para seleção de alternativas de sistemas de drenagem.** Dissertação de Mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, submetida ao Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. 117p.

BRUJIN, J. A; RINGELING, A. B. **Normative Notes: Perspectives on Networks. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector.** Londres: SAGE Publications, 1997, p. 152-165

CATALÀ, J. P. **Modos de gobernación de lãs sociedades globales.** La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia. Coordinador: Agusti Cerrilo I Martinez. 1. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 145-172.

COSTA, A. M. **Avaliação da Política Nacional de Saneamento, Brasil – 1996/2000.** Tese de Doutorado apresentada Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Recife, 2003.

DUTRA, A. **Elaboração de um sistema de avaliação de desempenho dos recursos humanos da Secretaria de Estado da Administração – SEA à luz da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão.** Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia. Florianópolis, 1998. 415p.

DUTRA, A. L. **A Lei 11.445/07 e as perspectivas dos prestadores municipais.** In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico. (v. III, p. 571-582). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

EDELENBOS, J.; KLIJN, E. H. **Trust in Complex Decision-Making Networks.** Administration & Society, Vol. 39 n. 1, p. 25-50, mar. 2007.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER, G.; NORONHA, S. M. **Apoio à Decisão: Metodologias para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas.** Florianópolis: Insular, 2001, 296p.

ENSSLIN, L.; MORAIS, M. L. S.; PETRI, S. M. **Construção de um modelo multicritério em apoio ao processo decisório na compra de um computador.** XVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Nitéroí, 1998. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1998_ART245.pdf>. Acesso em 11 jan. 2010.

ESCOBAR, C. M. S. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família.** Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Brasília, 2008. 187p.

FLEURY, S. M. **O desafio da Gestão das Redes de Políticas.** In: VII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, 8-11, out. 2002.

_____.; OUVERNEY, A. M. **Gestão de Redes: A estratégia de regionalização da política de saúde.** Rio de Janeiro: FGV, 2007. 204p.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. **The Public Administration Theory Primer. United State of America.** Westview Press, 2002. 279p.

FUKUYAMA, F. **Capital social y desarrollo: la agenda venidera**. In: Cepal, Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma (cap. 2, pp. 33 -48). Santiago de Chile, 2003.

GALVÃO JÚNIOR, A. C. **O papel do governo do estado e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico**. In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico (v. III, pp. 533 -542). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 176p.

GOMES, L. F. A. M. **Teoria da decisão**. Isabella F. Gouveia, Flávio Carvalho de Vasconcelos (Coord.); André Ofenhejm Mascarenhas (Coord. Ass.). São Paulo: Thomson Learning, 2007. (coleção debates em administração).

GOMES, L. F. A. M.; ARAYA, M. C. G.; CARIGNAMO, C. **Tomada de Decisões em Cenários Complexos**: Introdução aos métodos discretos do apoio multicritério à decisão. Tradutora técnica Araya, M. C. G. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004, 168p.

HELLER, L. **Acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil**: considerações históricas, conjunturais e prospectivas. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Working Paper 73. 2006.

_____. **O papel da União na política de saneamento básico**: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. v. I. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 89-100.

IPEA. **Diagnóstico e desempenho recente da política nacional de saneamento básico**. In Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v. 2. Brasília: IPEA, 2009. p. 431-449.

HIRST, P. **Democracy and Governance. Debating Governance**: Authority, Steering and Democracy. Edited by John Pierre. New York: Oxford University Press Inc. 2000. p. 13-35.

KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. M. **Public Management and Network Management**: An Overview. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Londres: SAGE Publications, 1997, p. 35-61.

KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. **Introduction: A Management Perspective on Policy Networks.** Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Londres: SAGE Publications, 1997, p. 1-13.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M.; TERMEER, K. **Managing Networks in the public sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.** Public Administration, v. 73, p. 437-454, outono 1995.

KLIJN, E. H. **Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems.** Administration & Society, Vol. 28 N° 1, p. 90-119, Maio 1996

_____. **Policy Networks: An Overview.** Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Londres: SAGE Publications, 1997, p. 14-34.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 12, 2006. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. P. 211-220.

MARTELETO, R. M., SILVA, A. B. de O. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local.** Ci. Inf. [online]. 2004, vol.33, n.3, p. 41-49. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652004000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 11 jan. 2010.

MARTINEZ. A. C. **La Gobernanza Hoy: Introducción.** La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia. Coordinador: Agustí Cerrillo I Martínez. 1. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 11- 35.

MAYNTZ. R. **Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza.** La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia. Coordinador: Agustí Cerrillo I Martínez. 1. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 83- 98.

Ministério das Cidades. **Resultados, projeções e ações.** Brasília: Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Cidades. 2008. 111 p.

_____. **4ª Conferência das Cidades.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades/4a-conferencia-das-cidades/>>. Acesso em: 05 de Jun. 2010.

MOE, Terry M. **The New Economics of Organization,** American Journal of Political Science 28, 1984: 739-77

MORAES, L. R. S. **Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos.** In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico (Vol. I, pp. 33-53). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C. **Política e Regulamentação do Saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional.** In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 21., 2001, João Pessoa. Anais... Rio de Janeiro: Abes, 2001. 1 CD-ROM. 19p.

MOREIRA, R. A. **Análise multicritério dos projetos do Sebrae/RJ através do Electre IV.** Dissertação submetida ao Mestrado Profissionalizante do Programa de Pós-Graduação em Administração das Faculdades IBMEC. Rio de Janeiro, 2007.

NEIVA, S. B. **A escolha de Softwares de E-Procurement: Uma análise Multicritério.** Dissertação submetida ao Mestrado Profissionalizante do Programa de Pós-Graduação em Administração das Faculdades IBMEC. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em http://www.ibmecrj.br/sub/RJ/files/ADM_silvianeiva_nov.pdf. Acesso em: 15 out de 2008

NORONHA, S. M. D. – **Heurística para decisões em grupo utilizando modelos multicritério de apoio à decisão – uma abordagem construtivista.** Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003. Disponível em <http://www.deps.ufsc.br/~ensslin/SMDN-2003.PDF>.

NORTH, D. C. **Institutions. The Journal of Economic Perspectives.** v. 5, n. 1. Inverno, 1991, p. 97-112.

OLIVEIRA FILHO, A. **O papel dos estados e as perspectivas das companhias estaduais de saneamento básico frente ao novo contexto institucional.** In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico (Vol. III, pp. 543 -556). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

PETERS, B. G.; Pierre, J. **Governance without Government: Rethinking Public Administration.** Journal of Public Administration Research and Theory. J-Part 8(1998):2:223-243.

_____. Pierre, J. **¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia.** Coordinador: Agusti Cerrilo I Martinez. 1. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 37-56.

_____. **Governance: A Garbage Can Perspective.** IHS Political Science Series: 2002, n. 84.

_____. **Globalización, gobernanza y Estado:** algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. Traduzido por Sonia Sescovich. Revista del CLAD Reforma y Democracia. n. 39. 2007, out. Caracas.

PIERRE, J. **Introduction:** Understanding Governance. Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Edited by John Pierre. New York: Oxford University Press Inc. 2000, p. 1-10.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Trad. Luiz Alberto Monjardim. – 2 ed. – Rio de Janeiro: editora FGV, 2000.

QUIRINO, M. G. **Incorporação das relações de subordinação na matriz de ordenação – Roberts em MCDA quando os axiomas de assimetria e transitividade negativa são violados.** Tese de doutorado. Florianópolis: UFSC, 2002, 211p.

REZENDE, S. C.; Heller, L. **O saneamento no Brasil.** Políticas e Interfaces. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social Métodos e Técnicas.** São Paulo: Atlas, 1999.

RHODES, R. A. W. **Governance and Public Administration.** Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Edited by John Pierre. New York: Oxford University Press Inc. 2000. p. 54- 90.

_____. **La nueva gobernanza:** Gobernar sin Gobierno. La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia. Coordinador: Agusti Cerrilo I Martinez. 1. ed., Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 99-122.

ROCKMANN, R. **Interesse por PPP cresce lentamente.** Jornal Valor Econômico, de 29 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.abcon.com.br/impr_01.php?catId=17&contId=477&p=1>. Acesso em: 10 jan. 2010.

ROMERO, B. C. **Análise da localização de plataformas logísticas:** Aplicação ao caso do ETSP – Entrepasto Terminal São Paulo – da CEAGESP. Dissertação de mestrado apresentada a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

ROVERE, M. R. **Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad.** Rosario: Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte (reimpresión), 1999.

SCHNEIDER, V. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas.** Traduzido por Hermílio Santos. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5 n.1, jan./jun. 2005.

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Construindo um novo ciclo com base na atuação integrada do governo federal.** In: Brasil, Lei Nacional de Saneamento Básico Perspectivas para as Políticas e a Gestão dos Serviços Públicos: Prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico (V. III, p. 571-582). Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo:** estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1979.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2010.

TEIXEIRA, J. C., Heller, L. **Estudo comparativo entre o processo de planejamento nos setores de saúde e de saneamento no Brasil.** 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. 2001.

WILSON, W. **O estudo da Administração.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 3, Jul/Set 2005. Brasília: ENAP.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 3. ed. Trad. Daniel Grass. Porto Alegre: Bookman, 2003. 212p.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro da Entrevista

1- Explicar como vai ser o processo da entrevista

2- Apresentar resumo do trabalho

3- Tem alguma dúvida ou necessita de algum esclarecimento adicional?

4- Concorda em participar do trabalho?

5 - Autoriza o nome ser citado e ser utilizadas falas?

- Toda e qualquer citação será apresentada ao entrevistado.

6 – Perguntas

I – Caracterização da rede

- a. Se pode considerar a universalização dos serviços de saneamento como um objetivo comum de todos os integrantes do CTSA, apesar dos atores possuírem interesses distintos, às vezes conflitantes?
- b. Os integrantes do CTSA possuem condições de influenciar na elaboração e na implementação das políticas do setor?
- c. Existe uma interdependência entre os atores do CTSA para a elaboração e implementação das políticas do setor?
- d. A SNSA exerce o papel de coordenador da rede? Existem outros atores que também desempenham esta função?

- e. Os atores estavam propensos a alcançar o consenso no processo de regulamentação? A coordenação do CTSA procurou este consenso? Você faria alguma coisa diferente?
- f. Além do regimento interno do ConCidades, existem outras normas formais que balizam o funcionamento do CTSA? E informais?

II – Avaliação da Governança

- g. Qual sua opinião sobre o processo de regulamentação da Lei Nº 11.445?
- h. Quais os fatores você considera importante para avaliar a governança da rede?
- i. Foram selecionados com base na literatura os critérios abaixo, você concorda que estes critérios são importantes para avaliar a governança da rede?
- j. Você acrescentaria outro critério?

III – Informações complementares

- k. Quais atores relevantes para o setor que não participam do CTSA? Eles participaram do processo de regulamentação?
- l. Além do CTSA, existem outras arenas decisórias (espaços fóruns de discussão dos atores) da rede do setor? Como sua participação em outras redes influencia na sua atuação no CTSA?
- m. qual seu objetivo em participar do CTSA? Eles são alcançados?

APÊNDICE B - Questionário para Avaliação da Governança do CTSA

Este documento faz parte de uma dissertação acadêmica para obtenção de título de mestre em administração. O trabalho tem como objetivo desenvolver um modelo capaz de avaliar a governança das redes de políticas públicas.

Para tanto, a rede do setor saneamento, que tem no CTSA a sua principal arena, foi escolhida como estudo de caso devido à diversidade dos representantes, os interesses conflitantes dos mesmos e os assuntos complexos que são abordados no seu âmbito.

A participação é voluntária e os resultados aqui obtidos serão consolidados em planilha preparada para tal fim. Em nenhum momento os questionários respondidos serão divulgados com a identificação do participante.

* Obrigatório

Qual segmento o(a) Sr(a) representa? *

- Poder Público Federal
- Poder Público Estadual
- Poder Público Municipal
- Movimento Popular
- Trabalhadores
- Empresários
- Organizações Não-Governamentais
- Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa

Seu Segmento tem como objetivo a universalização dos serviços de saneamento? *

- Sim
- Não

Os demais segmentos do CTSA possuem como objetivo comum a universalização dos serviços de saneamento? *

- Sim
- Não

Capital Social – As questões 1 a 3 pretendem avaliar o capital social existente no CTSA. Cabe destacar que para alguns autores o capital social é a base para que haja cooperação entre os atores de uma rede. Para os objetivos deste trabalho, serão avaliadas a confiança, a participação nos processos de tomada de decisão e a prestação de contas no interior do CTSA.*

1- Qual o grau de confiança entre os integrantes do CTSA?

- O grau de confiança entre os integrantes do CTSA é de 100%
- O grau de confiança entre os integrantes do CTSA é de 75%
- O grau de confiança entre os integrantes do CTSA é de 50%
- O grau de confiança entre os integrantes do CTSA está abaixo de 50%

2- Os integrantes participam das decisões tomadas no CTSA? *

- 100% dos integrantes do CTSA participam do processo decisório
- A maioria dos integrantes do CTSA participa do processo decisório
- A minoria dos integrantes do CTSA participa do processo decisório
- Apenas um grupo restrito de integrantes do CTSA participa do processo decisório

3- Existem mecanismos que possibilitem aos integrantes do CTSA prestarem contas dos seus atos? *

- O CTSA possui mecanismos de prestação de contas e os mesmos são utilizados
- Existe prestação de contas no CTSA mesmo sem mecanismos definidos
- O CTSA possui mecanismos de prestação de contas, mas os mesmos não são utilizados
- Não existe mecanismo nem prestação de contas no CTSA

Instituições – As questões 4 a 7 pretendem avaliar o grau de conhecimento dos integrantes do CTSA sobre as instituições (legislações) existentes no âmbito da rede, e se estas passam segurança para a atuação dos integrantes. *

4 - A legislação que define as funções do CTSA é de conhecimento dos integrantes?

- () A legislação que define as funções do CTSA e é de conhecimento de todos os integrantes
- () A legislação que define as funções do CTSA e é de conhecimento da maioria dos integrantes
- () A legislação que define as funções do CTSA e é de conhecimento da minoria dos integrantes
- () A legislação que define as funções do CTSA não é do conhecimento dos integrantes

Para os próximos três itens, considerar normas formais aquelas que são escritas e aprovadas pelo CTSA; e normas informais aquelas que mesmo não escritas são reconhecidas e seguidas pelos integrantes do CTSA. As normas formais são tão importantes quanto as informais. *

5 - As normas formais ou informais que norteiam o comportamento dos integrantes no CTSA são conhecidas pelos integrantes?

- () As normas formais ou informais que definem o padrão de comportamento dos integrantes são de conhecimento de todos
- () As normas formais ou informais que definem o padrão de comportamento dos integrantes são de conhecimento da maioria
- () As normas formais ou informais que definem o padrão de comportamento dos integrantes são de conhecimento da minoria
- () As normas formais ou informais que definem o padrão de comportamento dos integrantes não são de conhecimento dos integrantes
- () Não existem normas formais ou informais que definem o padrão de comportamento dos integrantes

6 - As normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes no CTSA são conhecidas pelos participantes? *

- () As normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes são de conhecimento de todos
- () As normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes são de conhecimento da maioria
- () As normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes são de conhecimento da minoria
- () As normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes, não são de conhecimento dos integrantes

Não existem normas formais ou informais que definem as atribuições dos integrantes

7 - As normas formais ou informais existentes dão segurança para os integrantes atuarem no CTSA? *

Sim

Não

Sustentabilidade – As questões 8 a 10 tentam avaliar a sustentabilidade do CTSA sobre três aspectos: o organizacional, tentando ver em que grau as mudanças de Ministro ou de Governo podem afetar o CTSA; a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o custeio das atividades do CTSA; e a existência de recursos humanos em número suficiente para manter as atividades do CTSA. *

8- Em que grau a mudança de governo ou Ministro afeta o CTSA?

As mudanças nos níveis hierárquicos superiores (ministro, governo) fortalecem o CTSA

As mudanças nos níveis hierárquicos superiores (ministro, governo) não ameaçam a existência do CTSA

As mudanças nos níveis hierárquicos superiores (ministro, governo) enfraquecem o CTSA

As mudanças nos níveis hierárquicos superiores (ministro, governo) ameaçam a existência do CTSA

9- Os recursos orçamentário/financeiros disponíveis são suficientes para custear as atividades do CTSA? *

Os recursos orçamentário/financeiros disponíveis são suficientes para manter 100% das atividades do CTSA

Os recursos orçamentário/financeiros disponíveis são suficientes para manter a maioria das atividades do CTSA

Os recursos orçamentários/financeiros disponíveis são suficientes para manter apenas pequena parte das atividades do CTSA

10 - Os recursos humanos disponíveis são suficientes para manter as atividades do CTSA? *

- Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter 100% das atividades do CTSA
- Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter a maioria das atividades do CTSA
- Os recursos humanos disponíveis na coordenação são suficientes para manter apenas pequena parte das atividades do CTSA
- Os recursos humanos disponíveis na coordenação não são suficientes para manter minimamente as atividades do CTSA

Atores (Integrantes) – As questões 11 a 23 procuram identificar o perfil dos integrantes do CTSA. Visto que, os atores são fundamentais na formação e condução das redes. Assim, além das percepções individuais, da confiança e das interações entre eles, também, se faz importante conhecer o nível de comprometimento, a capacidade de articulação e a posição de poder e recursos dos mesmos dentro da rede. *

11- Os integrantes possuem capacidade de articulação interna e externamente ao CTSA?

- 100% dos integrantes do CTSA possuem capacidade de articulação para alcançar seus objetivos
- A maioria dos integrantes do CTSA possui capacidade de articulação para alcançar seus objetivos
- A minoria dos integrantes do CTSA possui capacidade de articulação para alcançar seus objetivos
- A minoria dos integrantes do CTSA possui capacidade de articulação para alcançar seus objetivos

12- O poder de decisão é distribuído entre os integrantes, concentra-se na mão de poucos ou de um único ator? *

- O poder de decisão encontra-se distribuído igualmente entre 100% dos integrantes do CTSA
- O poder de decisão encontra-se distribuído de forma desigual entre 100% dos integrantes do CTSA
- O poder de decisão encontra-se concentrado na mão um grupo restrito de integrantes do CTSA
- O poder de decisão encontra-se concentrado na mão de um único ator do CTSA

13 - A natureza das relações entre os integrantes é cooperativa ou competitiva? *

- A maioria dos integrantes coopera na busca do consenso em 100% dos assuntos discutidos no CTSA
- A maioria dos integrantes coopera na busca do consenso na maioria dos assuntos discutidos no CTSA
- A maioria dos integrantes compete na maioria dos assuntos discutidos no CTSA
- A maioria dos integrantes compete em 100% dos assuntos discutidos no CTSA

14 - Os integrantes possuem expertise para executar as tarefas que lhe são delegadas? *

- 100% dos integrantes possuem expertise (conhecimento) para desenvolver as tarefas que lhe são delegadas no CTSA
- A maioria dos integrantes possui expertise (conhecimento) para desenvolver as tarefas que lhe são delegadas no CTSA
- A minoria dos integrantes possui expertise (conhecimento) para desenvolver as tarefas que lhe são delegadas no CTSA

15 - O foco dos integrantes é limitado aos seus interesses ou no objetivo comum (universalização dos serviços)? *

- 100% dos integrantes participam do CTSA buscando alcançar a universalização dos serviços de saneamento
- A maioria dos integrantes participa do CTSA buscando alcançar a universalização dos serviços de saneamento
- A maioria dos integrantes participa do CTSA buscando alcançar seus objetivos particulares
- 100% dos integrantes participam do CTSA buscando alcançar seus objetivos particulares

16 - As entidades e os integrantes mudam constantemente? *

- As mudanças de entidades e representantes são pontuais e ocorrem raramente no CTSA
- As mudanças de entidades ocorrem raramente no CTSA, e a maioria dos representantes é trocada em um período superior a 1 ano
- As mudanças de entidades ocorrem raramente no CTSA, mas a maioria dos representantes é trocada em um período inferior a 1 ano
- As mudanças de entidades ocorrem frequentemente no CTSA

O item a seguir se refere a recursos tais como poder, status, legitimidade, conhecimento, informação, e dinheiro. *

17- Os integrantes estão comprometidos com o objetivo comum (universalização dos serviços) do CTSA e dispostos a utilizar seus recursos para alcance deste objetivo comum?

100% dos integrantes disponibilizam seus recursos para alcance da universalização dos serviços de saneamento

A maioria dos integrantes disponibiliza seus recursos para alcance da universalização dos serviços de saneamento

A minoria dos integrantes disponibiliza seus recursos para alcance da universalização dos serviços de saneamento

Os integrantes não disponibilizam seus recursos para alcance da universalização dos serviços de saneamento

18- Os integrantes comparecem às reuniões? *

As reuniões do CTSA contam com a participação de 100% dos seus integrantes

As reuniões do CTSA contam com a participação da maioria dos seus integrantes

As reuniões do CTSA contam com a participação da minoria dos seus integrantes

A maioria dos integrantes participa somente em reuniões que estão sendo tratados assuntos do seu interesse particular

19 - Os integrantes têm capacidade de compreender as implicações das decisões do CTSA? *

A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender todas as implicações das decisões do CTSA

A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender parcialmente as implicações das decisões do CTSA

A maioria dos integrantes não possui capacidade para compreender as implicações das decisões do CTSA

20- Os integrantes têm capacidade para compreender o papel do seu segmento no CTSA? *

100% dos integrantes possuem capacidade para compreender as atribuições do seu segmento no CTSA

() A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender as atribuições do seu segmento no CTSA

() A minoria dos integrantes possui capacidade para compreender as atribuições do seu segmento no CTSA

21 - Os integrantes possuem capacidade para compreender os interesses e ideologias dos segmentos do CTSA? *

() 100% dos integrantes possuem capacidade para compreender os interesses e ideologias dos segmentos do CTSA

() A maioria dos integrantes possui capacidade para compreender os interesses e ideologias dos segmentos do CTSA

() A minoria dos integrantes possui capacidade para compreender os interesses e ideologias dos segmentos do CTSA

22 - As entidades que compõem o CTSA são representativas (possuem legitimidade) dentro do segmento que representam?

() 100% das entidades que compõem o CTSA são representativas (possuem legitimidade) dentro do segmento que representam

() A maioria das entidades que compõem o CTSA é representativa (possui legitimidade) dentro do segmento que representam

() A minoria das entidades que compõem o CTSA é representativa (possui legitimidade) dentro do segmento que representam

() As entidades que compõem o CTSA não são representativas (possuem legitimidade) dentro do segmento que representam

23 - Os integrantes possuem poder de decisão dentro da entidade que representam? *

() 100% dos integrantes possuem poder de decisão dentro da entidade que representam

() A maioria dos integrantes possui poder de decisão dentro da entidade que representa

() A minoria dos integrantes possui poder de decisão dentro da entidade que representa

() Os integrantes não possuem poder de decisão dentro da entidade que representam

Agenda – As questões 24 a 31 abordam a agenda do CTSA desde a participação dos integrantes na montagem, passando pela entrada ou não de temas estratégicos ou conflitantes, até chegar à transparência dos processos de condução da agenda. *

24- Como é montada a agenda (pauta) do CTSA?

- A agenda é definida com a participação da maioria dos integrantes
- A agenda é definida com a participação da minoria dos integrantes
- A agenda é definida pelo coordenador do CTSA sem a participação dos integrantes

25 - Os temas estratégicos do setor são pautados na agenda do CTSA? *

- O CTSA toma decisão sobre a maioria dos temas estratégicos do setor
- O CTSA toma decisão sobre a minoria dos temas estratégicos do setor
- O CTSA é apenas informado sobre os temas estratégicos do setor

26 - Os temas sobre os quais os segmentos apresentam interesses conflitantes são pautados na agenda do CTSA? *

- Os temas conflitantes são pautados e passam por extensa discussão no CTSA
- Os temas conflitantes são pautados, mas são discutidos superficialmente no CTSA
- Os temas conflitantes não são pautados no CTSA

27 - Como é definida a periodicidade para as reuniões do CTSA? *

- A periodicidade das reuniões é estabelecida em um cronograma pré-definido em comum acordo com a maioria dos integrantes
- A periodicidade das reuniões é estabelecida em um cronograma pré-definido em comum acordo com a minoria dos integrantes
- A periodicidade das reuniões é definida pelo coordenador do CTSA sem a participação dos integrantes
- Não existe uma periodicidade definida das reuniões

28 - Os prazos dados para apreciação de documentos e posicionamento são suficientes? *

- Os prazos dados para apreciação de documentos e manifestação dos integrantes são suficientes
- Os prazos dados para apreciação de documentos e manifestação dos integrantes não são suficientes

29 - Os processos que ocorrem no interior do CTSA são transparentes? *

- Os processos que ocorrem no CTSA são de conhecimento de 100% dos integrantes
- Os processos que ocorrem no CTSA são de conhecimento da maioria dos integrantes
- Os processos que ocorrem no CTSA são de conhecimento da minoria dos integrantes
- Os processos que ocorrem no CTSA são de conhecimento de um grupo restrito dos integrantes

30 - As decisões tomadas no CTSA são implementadas pelos níveis hierárquicos superiores?*

- 100% das decisões tomadas no CTSA são implementadas pelo Ministro das Cidades
- A maioria das decisões tomadas no CTSA é implementada pelo Ministro das Cidades
- A minoria das decisões tomadas no CTSA é implementada pelo Ministro das Cidades
- As decisões tomadas no CTSA não são implementadas pelo Ministro das Cidades

31 - Os integrantes buscam se apoiar em atores externos (ministros, políticos, governadores, etc.) para reverter decisões do CTSA? *

- Os integrantes não buscam apoio em atores externos para alterar as decisões do CTSA
- A minoria dos integrantes busca apoio em atores externos para alterar as decisões do CTSA
- A maioria dos integrantes busca apoio em atores externos para alterar as decisões do CTSA
- 100% dos integrantes buscam apoio em atores externos para alterar as decisões do CTSA

Comunicação – As questões 32 e 33 abordam a comunicação no interior do CTSA, dando ênfase às estratégias adotadas e a existência de canais de comunicação. *

32 - As estratégias de comunicação adotada são suficientes?

- As estratégias de comunicação adotadas permitem aos integrantes do CTSA comunicarem entre si e com o exterior do CTSA
- As estratégias de comunicação adotadas permitem aos integrantes do CTSA comunicarem entre si, mas não com o exterior do CTSA

() As estratégias de comunicação adotadas não permitem aos integrantes do CTSA comunicarem entre si e nem com o exterior do CTSA

33 - Os canais de comunicação existentes são utilizados pelos integrantes? *

() Existem canais de comunicação padronizados e os mesmos são utilizados por todos os integrantes do CTSA

() Existem canais de comunicação padronizados e os mesmos são utilizados pela maioria dos integrantes do CTSA

() Existem canais de comunicação padronizados e os mesmos são utilizados pela minoria dos integrantes do CTSA

() Não existem canais de comunicação padronizados, cada integrante do CTSA usa seu próprio mecanismo

Informação – As questões 34 a 38 servem para avaliar as informações dentro do CTSA desde a confiabilidade das informações disponíveis até a disposição dos integrantes em dividirem suas informações com os demais segmentos.*

34- As informações disponíveis no CTSA são confiáveis?

() As informações que circulam no CTSA são sempre confiáveis

() Na maioria das vezes, as informações que circulam no CTSA são confiáveis

() Somente em poucos casos, as informações que circulam no CTSA são confiáveis

() As informações que circulam no CTSA não são confiáveis

35- As informações são acessíveis a todos os integrantes? *

() As informações são acessíveis a 100% dos integrantes do CTSA

() As informações são acessíveis a maioria dos integrantes do CTSA

() As informações são acessíveis a minoria dos integrantes do CTSA

() As informações são acessíveis a grupo restrito dos integrantes do CTSA

36- Os integrantes disponibilizam as informações sob seu domínio? *

() Os integrantes disponibilizam as informações que possuem para 100% dos integrantes do CTSA

- Os integrantes disponibilizam as informações que possuem para a maioria dos integrantes do CTSA
- Os integrantes disponibilizam as informações para minoria dos integrantes do CTSA
- Os integrantes disponibilizam as informações que possuem apenas para os colegas de segmento

37 - Existe estrutura especializada em gerar e/ou disseminar as informações para o CTSA? *

- Existem estruturas especializadas para coletar e disseminar informações e as mesmas são de conhecimento dos integrantes do CTSA
- Existem estruturas especializadas para coletar e disseminar informações e as mesmas são de conhecimento da maioria dos integrantes do CTSA
- Existem estruturas especializadas para coletar e disseminar informações e as mesmas são de conhecimento da minoria dos integrantes do CTSA
- Não existem estruturas especializadas para coletar e disseminar informações

38 - Como se dá o fluxo das informações? *

- Existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações e o mesmo atende a necessidade do CTSA
- Existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações e o mesmo atende parcialmente a necessidade do CTSA
- Não existe um fluxo padronizado para intercâmbios de informações

Coordenação – As questões 39 a 46 avaliam a coordenação do CTSA. Tentando identificar desde aspectos relacionados à capacidade de condução dos trabalhos até o respeito às regras do CTSA. *

39 - A estrutura de coordenação é capaz de conduzir os processos de tomada de decisão que ocorrem no CTSA?

- A estrutura de coordenação é capaz de conduzir os processos de tomadas de decisões ocorridas no âmbito do CTSA
- A estrutura de coordenação é capaz de conduzir parcialmente os processos de tomadas de decisões ocorridas no âmbito do CTSA
- A estrutura de coordenação não é capaz de conduzir os processos de tomadas de decisões ocorridas no âmbito do CTSA

40- A coordenação do CTSA facilita as relações entre os integrantes? *

A atuação da coordenação facilita a cooperação entre os integrantes nas tomadas de decisões no âmbito do CTSA

A atuação da coordenação não facilita a cooperação entre os integrantes nas tomadas de decisões no âmbito do CTSA

A atuação da coordenação leva ao conflito entre os integrantes nas tomadas de decisões no âmbito do CTSA

41 - A estrutura de coordenação é suficiente para a condução das atividades administrativas (emissão de passagens, pagamento de diárias, etc.)? *

A estrutura de coordenação é suficiente para atender 100% das atividades administrativas do CTSA

A estrutura de coordenação é suficiente para atender a maioria das atividades administrativas do CTSA

A estrutura de coordenação é suficiente para atender a minoria das atividades administrativas do CTSA

A estrutura de coordenação não é suficiente para atender minimamente as atividades administrativas do CTSA

42 - Os integrantes consideram legítima a coordenação do CTSA? *

100% dos integrantes consideram legítima a coordenação do CTSA

A maioria dos integrantes considera legítima a coordenação do CTSA

A minoria dos integrantes considera legítima a coordenação do CTSA

Os integrantes não consideram legítima a coordenação do CTSA

43 - Os acordos firmados pelo grupo são cumpridos pela coordenação? *

A coordenação do CTSA sempre cumpre os acordos firmados com os integrantes

A coordenação do CTSA na maioria das vezes cumpre os acordos firmados com os integrantes

A coordenação do CTSA somente em poucos casos cumpre os acordos firmados com os integrantes

Para o item seguinte, considerar regras formais aquelas que são escritas e aprovadas pelo CTSA; e regras informais aquelas que mesmo não escritas são seguidas pelos integrantes do CTSA tendo o mesmo peso de uma regra formal. *

44 - As regras formais e informais são cumpridas pela coordenação do CTSA?

A coordenação do CTSA sempre cumpre as regras formais e informais na condução dos trabalhos

A coordenação do CTSA na maioria das vezes cumpre as regras formais e informais na condução dos trabalhos

A coordenação do CTSA somente em poucos casos cumpre as regras formais e informais na condução dos trabalhos

A coordenação do CTSA sempre apresenta novas regras de condução dos trabalhos, desprezando as regras formais e informais existentes

45 - A coordenação do CTSA busca o consenso do grupo? *

A coordenação do CTSA sempre busca o consenso do grupo nos assuntos discutidos no CTSA

A coordenação do CTSA na maioria das vezes busca o consenso do grupo nos assuntos discutidos no CTSA

A coordenação do CTSA na minoria das vezes busca o consenso do grupo nos assuntos discutidos no CTSA

A coordenação do CTSA não busca o consenso do grupo nos assuntos discutidos no CTSA

46 - A coordenação se preocupa com os desgastes na relação com os integrantes do CTSA? *

Na busca pelo consenso do grupo, a coordenação sempre se preocupa com os desgastes na relação com os integrantes do CTSA

Na busca pelo consenso do grupo, a coordenação na maioria das vezes se preocupa com os desgastes na relação com os integrantes do CTSA

Na busca pelo consenso do grupo, a coordenação na minoria das vezes se preocupa com os desgastes na relação com os integrantes do CTSA

Na busca pelo consenso do grupo, a coordenação não se preocupa com os desgastes na relação com os integrantes do CTSA

APÊNDICE C - Pesquisa de Avaliação da Governança do CTSA

Em 08/02/2010 14:30, Miguel Crisóstomo Brito Leite <miguel.leite@planejamento.gov.br> escreveu:

Prezados conselheiros e membros do GTI e GA Plansab

Conforme expliquei na última reunião do CTSA, estou desenvolvendo uma pesquisa acadêmica para elaboração da dissertação do mestrado.

Como objeto de estudo, escolhi avaliar a governança do CTSA. Entendo ser este um momento oportuno para esta avaliação, pois pelas últimas reuniões que participei, tanto o CTSA como o Conselho passam por uma crise de governança.

Assim, o resultado deste trabalho poderá indicar caminhos e medidas a serem adotadas pela coordenação do CTSA para sanar eventuais problemas identificados na pesquisa. A intenção é apresentar os resultados, dependerei de autorização do MCidades, na próxima reunião do CTSA.

Para realizar o levantamento de dados, junto a vocês, selecionei critérios, elaborei um questionário, com a participação de dois membros do CTSA, e desenvolvi formulário eletrônico no Google docs. Assim, vocês receberão uma mensagem com remetente: miguelcbl@uol.com.br e assunto: avaliação da governança do CTSA.

Estimo que o tempo para responder o questionário seja de 15 minutos, pois apesar de extenso, são perguntas de múltipla escolha.

Informo que a forma de consolidação da pesquisa será por segmento e geral. Assim, nenhuma divulgação do trabalho terá a identificação pessoal de quem respondeu o questionário.

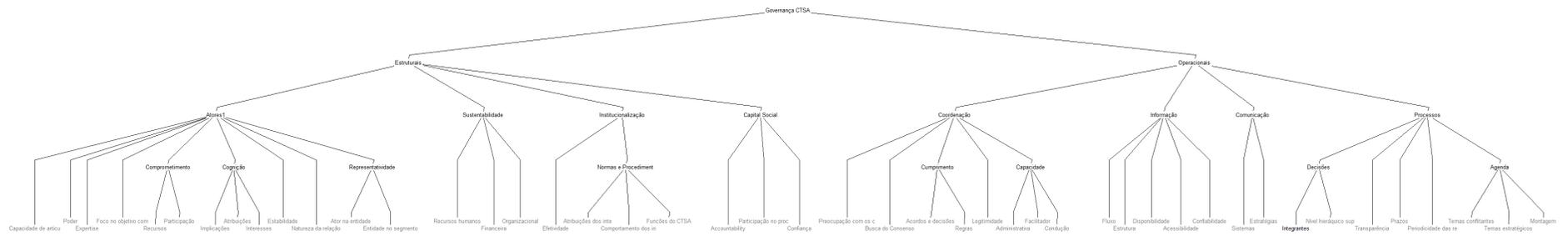
Cabe ressaltar que apesar de encaminhar esta mensagem pelo meu e-mail institucional, esta pesquisa é acadêmica e não tem nenhuma participação ou ligação com o Ministério do Planejamento. Esclareço que utilizei o e-mail do Planejamento, pois seria mais fácil de ser aberto do que meu e-mail particular que poderia ser confundido com SPAM ou vírus.

Desde já agradeço a participação.

Atenciosamente,

Miguel Crisóstomo Brito Leite
Discente PPGA/FACE/UnB

APÊNDICE D - Árvore Completa do Modelo



APÊNDICE E - Função de Valor

PVF Capital Social

Macbeth : Confiança

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
						extreme
N4	no	moderate	strong	v. strong	200	v. strong
N3		no	moderate	strong	100	strong
N2			no	moderate	0	moderate
N1				no	-100	weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Participação no proc

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
						extreme
N4	no	strong	v. strong	extreme	199.97	v. strong
N3		no	strong	v. strong	100.00	strong
N2			no	moderate	0.00	moderate
N1				no	-74.98	weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Accountability

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
						extreme
N4	no	moderate	moderate	v. strong	200.00	v. strong
N3		no	moderate	strong	100.00	strong
N2			no	moderate	0.00	moderate
N1				no	-133.33	weak
						very weak
						no

Consistent judgements

PVF Instituições

PVE Normas e Procedimentos

Macbeth : Funções do CTSA

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	very weak	weak	strong	150	extreme
N3		no	weak	moderate	100	v. strong
N2			no	weak	0	strong
N1				no	-100	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Comportamento dos in

	N5	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N5	no	weak	moderate	strong	extreme	200.00	extreme
N4		no	weak	moderate	v. strong	100.00	v. strong
N3			no	weak	strong	0.00	strong
N2				no	moderate	-100.05	moderate
N1					no	-250.05	weak
							very weak
							no

Consistent judgements

Macbeth : Atribuições dos inte

	N5	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N5	no	weak	moderate	strong	extreme	200	extreme
N4		no	weak	strong	v. strong	100	v. strong
N3			no	weak	strong	0	strong
N2				no	moderate	-150	moderate
N1					no	-350	weak
							very weak
							no

Consistent judgements

Macbeth : Efetividade

	N2	N1	Current scale
N2	no	extreme	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVF Sustentabilidade

Macbeth : Organizacional

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	moderate	v. strong	extreme	175
N3		no	strong	v. strong	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-75

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Recursos humanos

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	moderate	strong	v. strong	175
N3		no	strong	strg-vstr	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-75

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Financeira

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strong	v. strong	200
N2		no	strong	100
N1			no	0

Consistent judgements

Macbeth : Recursos humanos

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	moderate	strong	v. strong	175
N3		no	strong	strg-vstr	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-75

Consistent judgements

PVF Atores

Macbeth : Capacidade de articu

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	v. strong	extreme	200
N2		no	v. strong	100
N1			no	0

Consistent judgements

Macbeth : Poder

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strg-vstr	vstrg-extr	extreme	180	extreme
N3		no	v. strong	vstrg-extr	100	v. strong
N2			no	strong	0	strong
N1				no	-80	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Natureza da relação

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strong	v. strong	extreme	200	extreme
N3		no	strg-vstr	v. strong	100	v. strong
N2			no	moderate	0	strong
N1				no	-75	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Expertise

	N3	N2	N1	Current scale	
N3	no	strong	v. strong	200	extreme
N2		no	strg-vstr	100	v. strong
N1			no	0	strong
					moderate
					weak
					very weak
					no

Consistent judgements

Macbeth : Foco no objetivo com

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	v. strong	vstrg-extr	extreme	200	extreme
N3		no	v. strong	vstrg-extr	100	v. strong
N2			no	moderate	0	strong
N1				no	-60	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Estabilidade

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	weak	moderate	strong	200	extreme
N3		no	weak	moderate	100	v. strong
N2			no	weak	0	strong
N1				no	-100	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

PVE Comprometimento

Macbeth : Recursos

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strg-vstr	v. strong	extreme	200	extreme
N3		no	strg-vstr	vstrg-extr	100	v. strong
N2			no	strong	0	strong
N1				no	-100	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Participação

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strg-vstr	v. strong	extreme	200	extreme
N3		no	strg-vstr	v. strong	100	v. strong
N2			no	moderate	0	strong
N1				no	-75	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

PVE Cognição

Macbeth : Implicações

	N3	N2	N1	Current scale	
N3	no	v. strong	vstrg-extr	266.67	extreme
N2		no	moderate	100.00	v. strong
N1			no	0.00	strong
					moderate
					weak
					very weak
					no

Consistent judgements

Macbeth : Atribuições

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	mod-strg	strong	100
N2		no	moderate	0
N1			no	-100

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Interesses

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strg-vstr	v. strong	200
N2		no	strong	100
N1			no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVE Representatividade

Macbeth : Entidade no segmento

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	strong	v. strong	extreme	200
N3		no	strong	v. strong	100
N2			no	strong	0
N1				no	-100

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Ator na entidade

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
						extreme
N4	no	moderate	strong	v. strong	200.00	v. strong
N3		no	moderate	strong	100.00	strong
N2			no	weak	0.00	moderate
N1				no	-66.67	weak
						very weak
						no

Consistent judgements

PVF Processos

PVE Agenda

Macbeth : Montagem

	N3	N2	N1	Current scale	
					extreme
N3	no	strong	vstrg-extr	100	v. strong
N2		no	strg-vstr	0	strong
N1			no	-100	moderate
					weak
					very weak
					no

Consistent judgements

Macbeth : Temas estratégicos

	N3	N2	N1	Current scale	
					extreme
N3	no	v. strong	vstrg-extr	100.00	v. strong
N2		no	strong	0.00	strong
N1			no	-79.99	moderate
					weak
					very weak
					no

Consistent judgements

Macbeth : Temas conflitantes

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	strong	vstrg-extr	100
N2		no	strong	0
N1			no	-100

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Periodicidade das re

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	moderate	strong	v. strong	200
N3		no	moderate	strong	100
N2			no	moderate	0
N1				no	-100

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Prazos

	N2	N1	Current scale
N2	no	v. strong	100
N1		no	0

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Transparência

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	strong	v. strong	vstrg-extr	157.14
N3		no	strg-vstr	v. strong	100.00
N2			no	moderate	42.86
N1				no	0.00

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVE Acatamento de decisões

Macbeth : Nível hierárquico sup

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	v. strong	vstrg-extr	extreme	200
N3		no	v. strong	vstrg-extr	100
N2			no	strong	0
N1				no	-80

Consistent judgements

Macbeth : Integrantes

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	v. strong	extreme	extreme	100
N3		no	v. strong	vstrg-extr	0
N2			no	strong	-100
N1				no	-180

Consistent judgements

PVF Comunicação

Macbeth : Estratégias

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	vstrg-extr	strg-vstr	100
N2		no	strong	0
N1			no	-80

Consistent judgements

Macbeth : Sistemas

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	mod-strg	strong	vstrg-extr	200.00	extreme
N3		no	moderate	strg-vstr	100.00	v. strong
N2			no	strong	0.00	strong
N1				no	-133.33	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

PVF Informação

Macbeth : Confiabilidade

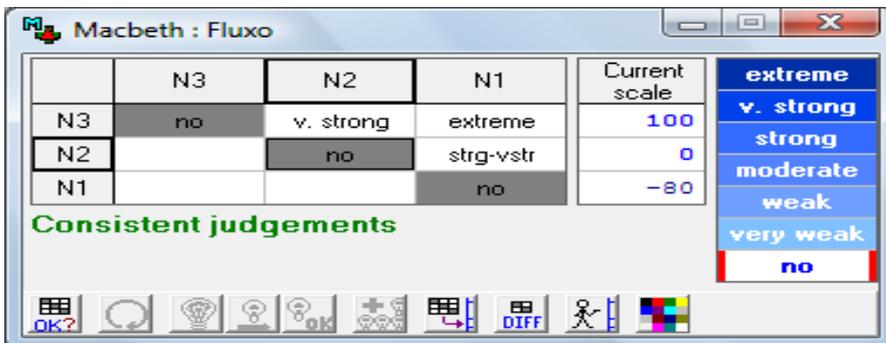
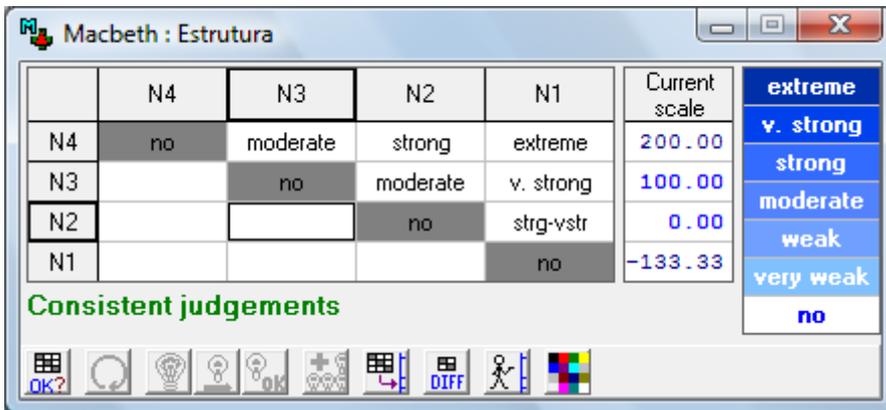
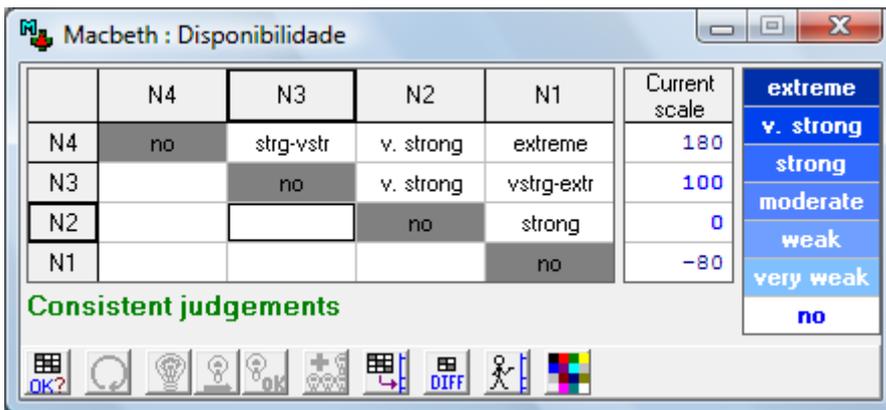
	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strong	v. strong	extreme	100	extreme
N3		no	strg-vstr	v. strong	0	v. strong
N2			no	moderate	-100	strong
N1				no	-175	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements

Macbeth : Acessibilidade

	N4	N3	N2	N1	Current scale	
N4	no	strg-vstr	v. strong	extreme	200	extreme
N3		no	strong	v. strong	100	v. strong
N2			no	moderate	0	strong
N1				no	-75	moderate
						weak
						very weak
						no

Consistent judgements



PVF Coordenação

PVE Capacidade



Macbeth : Facilitador

	N3	N2	N1	Current scale
N3	no	v. strong	extreme	100
N2		no	mod-strg	0
N1			no	-60

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

Macbeth : Administrativa

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	mod-strg	strg-vstr	v. strong	175
N3		no	strong	strg-vstr	100
N2			no	mod-strg	0
N1				no	-75

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

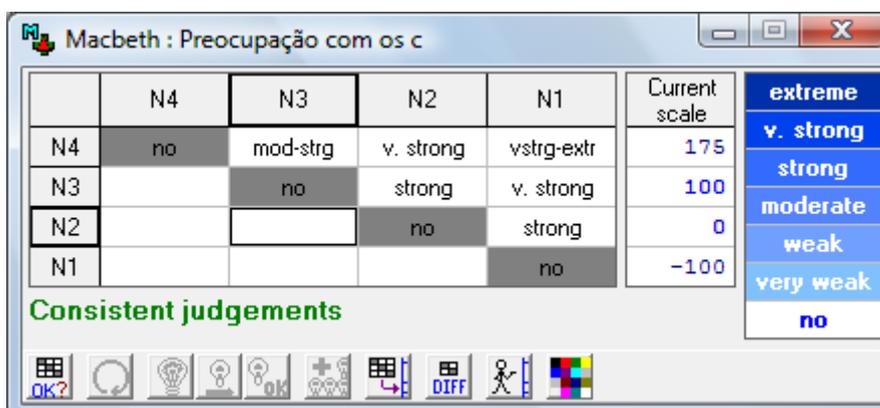
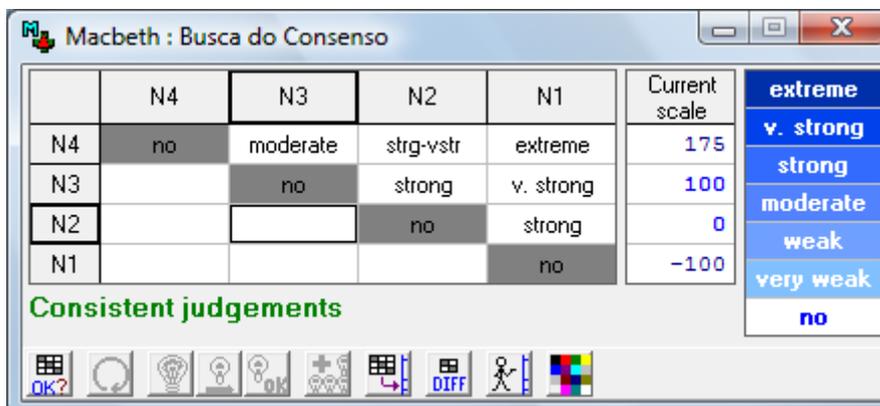
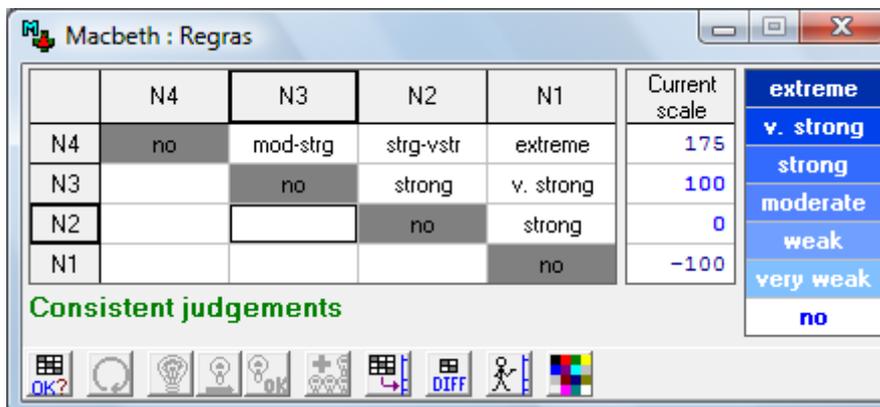
Macbeth : Legitimidade1

	N4	N3	N2	N1	Current scale
N4	no	strong	v. strong	extreme	200
N3		no	strong	vstrg-extr	100
N2			no	strg-vstr	0
N1				no	-100

Consistent judgements

extreme
v. strong
strong
moderate
weak
very weak
no

PVE Cumprimento



APÊNDICE F – Análise Numérica de Sensibilidade

Área de Interesse	PVF	Ponto de Vista Fundamental	Original					+10%						
			Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Valor AI	Valor Global	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Valor AI	Variação	Valor Global	Variação
Condições Estruturantes	1	Capital Social	-27,80	0,28	-7,80	31,86	34,7	-27,80	0,266	-7,38	34,91	9,6%	37,60	8,4%
	2	Institucionalização	41,18	0,21	8,67			41,18	0,199	8,20				
	3	Sustentabilidade	0,00	0,16	0,00			0,00	0,149	0,00				
	4	Atores	88,34	0,35	31,00			88,34	0,386	34,09				
Condições Operacionais	5	Processos	61,72	0,22	13,72	37,51	34,7	61,72	0,211	13,03	40,29	7,4%	37,60	8,4%
	6	Comunicação	-43,24	0,11	-4,80			-43,24	0,106	-4,56				
	7	Informação	-7,29	0,33	-2,43			-7,29	0,317	-2,31				
	8	Coordenação	93,08	0,33	31,03			93,08	0,367	34,13				
Área de Interesse	PVF	Ponto de Vista Fundamental	Original					-10%						
			Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Valor AI	Valor Global	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Valor AI	Variação	Valor Global	Variação
Condições Estruturantes	1	Capital Social	-27,80	0,28	-7,80	31,86	34,7	-27,80	0,296	-8,22	28,81	-9,6%	31,77	-8,4%
	2	Institucionalização	41,18	0,21	8,67			41,18	0,222	9,14				
	3	Sustentabilidade	0,00	0,16	0,00			0,00	0,166	0,00				
	4	Atores	88,34	0,35	31,00			88,34	0,316	27,90				
Condições Operacionais	5	Processos	61,72	0,22	13,72	37,51	34,7	61,72	0,233	14,40	34,73	-7,4%	31,77	-8,4%
	6	Comunicação	-43,24	0,11	-4,80			-43,24	0,117	-5,04				
	7	Informação	-7,29	0,33	-2,43			-7,29	0,350	-2,55				
	8	Coordenação	93,08	0,33	31,03			93,08	0,300	27,92				

APÊNDICE G - Consolidação das Respostas do Questionário

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Segmento	Poder Público Federal	Poder Público Federal	Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	Movimento Popular	Poder Público Estadual	Empresários	Empresários	Empresários	Poder Público Estadual	Poder Público Federal	Poder Público Federal	Poder Público Municipal	Organizações Não-Governamentais	Trabalhadores	MODA
Objetivo segmento	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Objetivo outros segmentos	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	
1.1	-100	0	-100	100	-100	0	-100	-100	100	100	100	0	-100	200	-100
1.2	0	0	-133	100	-133	-133	100	100	-133	100	-133	-133	0	200	-133
1.3	100	100	-75	100	-75	0	-75	0	100	100	100	100	-75	100	100
2.1.1	100	0	0	100	0	100	100	100	0	100	-100	100	0	100	100
2.1.2	100	0	0	100	100	0	0	-100	-150	100	0	100	0	100	100
2.1.3	100	0	0	100	100	-350	0	-150	-350	100	0	100	0	100	100
2.2	0	100	0	100	0	0	0	0	0	100	0	100	0	100	0
4.9.1	100	100	0	100	100	200	0	0	100	200	200	200	100	100	100
4.9.2	0	0	100	200	100	200	200	100	100	100	100	100	100	100	100
5.5.1	0	0	0	200	0	0	0	0	100	100	100	100	0	100	0
5.5.2	0	0	-100	-100	0	-100	-100	-100	0	-100	100	0	-100	100	-100
3.1	-75	0	0	0	100	100	0	0	100	-75	-75	-75	0	100	0
3.2	100	100	0	0	200	0	200	200	0	0	100	200	0	100	0
3.3	0	0	-75	-75	175	100	175	175	100	0	0	100	0	100	0
4.1	100	100	0	0	100	100	200	100	100	100	100	100	0	100	100
4.2	0	100	100	0	0	100	0	100	180	100	100	100	0	100	100
4.3	0	0	0	100	-75	100	-75	0	100	100	100	100	0	100	100
4.4	0	100	100	100	100	0	0	0	200	100	100	100	100	100	100
4.5	0	100	0	200	0	100	0	0	100	100	200	100	0	100	100
4.6	100	-100	100	200	100	200	100	100	100	100	200	200	200	200	100
4.7.1	0	0	0	100	0	-100	0	0	-100	0	0	100	-100	100	0
4.7.2	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4.8.1	100	100	100	100	0	0	100	100	267	267	267	100	267	267	100
4.8.2	0	0	0	100	0	0	-100	0	0	0	100	0	0	0	0
4.8.3	100	100	0	100	100	100	100	100	100	100	100	200	100	100	100
5.1.1	0	0	0	-100	-100	0	0	0	100	0	0	0	0	100	0
5.1.2	0	100	0	-80	-80	100	100	100	0	100	-80	100	0	100	100
5.1.3	100	0	0	100	-100	100	100	100	100	100	-100	100	100	100	100
5.2	0	100	200	0	200	-100	0	0	200	200	-100	-100	100	200	200
5.3	0	0	0	0	0	100	100	100	100	0	100	100	100	100	100
5.4	43	43	100	43	0	43	0	43	100	100	100	157	0	100	43
6.1	-80	0	100	100	-80	100	-80	-80	100	0	100	-80	-80	100	-80
6.2	0	100	200	0	0	0	-133	-133	-133	-133	100	-133	0	100	0
7.1	0	0	0	100	-100	0	0	-100	100	0	100	0	-175	0	0
7.2	0	100	200	0	0	100	100	100	200	100	200	100	-75	100	100
7.3	0	100	-80	100	0	0	-80	0	180	0	180	100	0	100	0
7.4	-133	-133	-133	100	100	-133	100	100	200	-133	-133	-133	-133	100	-133
7.5	-80	0	0	0	100	-80	-80	-80	0	0	100	-80	-80	100	-80
8.1.1	0	0	0	0	100	100	0	0	100	100	100	0	0	100	0
8.1.2	0	100	0	100	0	100	0	0	100	100	100	0	100	100	100
8.1.3	0	100	100	0	175	100	0	0	175	100	175	100	-75	100	100
8.2	100	100	100	100	200	100	100	100	100	100	200	200	0	100	100
8.3.1	100	100	100	100	100	100	100	100	200	100	200	100	0	200	100
8.3.2	100	100	100	100	175	100	100	100	175	175	175	100	0	100	100
8.4	100	100	100	100	0	100	0	0	100	175	175	175	100	100	100
8.5	-100	100	100	100	0	-100	0	0	175	100	175	100	100	100	100

APÊNDICE H - Resultados Obtidos no Modelo

Objetivo	Valor	Áreas de Interesse	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	PVF	Valor	Taxa de substituição	Contribuição	PVE 1º N			PVE 2º N					
										Valor	Taxa de substituição	Contribuição	Valor	Taxa de substituição	Contribuição			
Avaliação da Governança do CTSA	29,8	Condições Estruturais	22,1	0,5	11,1	1	56,33	0,28	-15,8	1.1	-	100	0,31	-	30,61			
										1.2	-	133	0,41	-	54,29			
										1.3	-	100	0,29	-	28,57			
										2.1	100	0,41	41,18	2.1.1	100	0,41	40,82	
														2.1.2	100	0,29	28,57	
														2.1.3	100	0,31	30,61	
										2.2	-	0,59	-					
										3.1	-	0,40	-					
										3.2	-	0,30	-					
										3.3	-	0,30	-					
										4.1	100	0,12	11,72					
										4.2	100	0,12	12,41					
		4.3	100	0,08	8,28													
		4.4	100	0,10	9,66													
		4.5	100	0,10	9,66													
		4.6	100	0,11	11,03													
		4.7	38	0,14	5,17	4.7.1	-	-	0,63	-								
						4.7.2	100	0,38	37,50									
						4.8.1	100	0,39	39,22									
		4.8	71	0,03	2,42	4.8.2	-	-	0,29	-								
						4.8.3	100	0,31	31,37									
		4.9	100	0,13	13,10	4.9.1	100	0,50	50,00									
						4.9.2	100	0,50	50,00									
						5.1.1	-	-	0,24	-								
						5.1.2	100	0,41	40,82									
						5.1.3	100	0,35	34,69									
						5.2	200	0,14	27,91									
						5.3	100	0,17	17,44									
						5.4	43	0,22	9,50									
						5.5	-	46	0,23	-								
						5.5.1	-	-	0,54	-								
						5.5.2	-	100	0,46	-								
				6.1	-	80	0,54	-										
				6.2	-	-	0,46	-										
				7.1	-	-	0,25	-										
				7.2	100	0,24	24,05											
				7.3	-	-	0,22	-										
				7.4	-	133	0,15	-										
				7.5	-	80	0,14	-										
				8.1	65	0,20	13,08	8.1.1	-									
								8.1.2	100									
								8.1.3	100									
				8.2	100	0,22	22,22											
				8.3	100	0,22	22,22	8.3.1	100									
								8.3.2	100									
				8.4	100	0,18	17,78											
				8.5	100	0,18	17,78											