



PESPECTIVAS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO HISTÓRICO A PARTIR DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL ENTRE 2010 E 2021

Nathalia Campos de Castro¹
Suely Salgueiro Chacon²

RESUMO: O artigo científico pretende explicar acerca da avaliação da política pública de saneamento básico no Brasil sob a perspectiva comumente utilizada nas duas últimas décadas. Para tal feito, almeja-se verificar como está o cenário da prestação do serviço de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, duas das dimensões do saneamento básico no Brasil, e a viabilidade para o atingimento das metas de universalização do acesso à água tratada para 99% da população, à cobertura e ao tratamento do esgotamento sanitário para 90% da população, até o ano de 2033, estabelecidas pela atualização do marco regulatório do setor. O trabalho faz um retrospecto das políticas públicas enquanto ciência; a avaliação de políticas públicas; uma avaliação do saneamento básico no Brasil de 2010 e 2021. A coleta de dados foi feita no Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) e em trabalhos científicos da plataforma Scielo. A metodologia foi a análise do levantamento bibliográfico e documental para a averiguação da efetividade da política pública (GIL, 2002). A perspectiva avaliativa foi a da avaliação de impacto, sob um paradigma pós-positivista em Denzin e Lincoln (2012) e da avaliação de terceira geração em Guba e Lincoln (2011). Dessa forma, buscou-se responder às indagações propostas nesta pesquisa sobre a política.

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

ABSTRACT: This scientific article aims to explain the evaluation of public policy on basic

¹ Possui graduação em Administração pela Universidade Estadual do Ceará - UECE (2011). Especialização em Gestão Pública na UECE (2016). Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental. Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará - UFC. **E-mail:** camposcnathalia@gmail.com

² Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (1990), Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (1994) e Doutorado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (2005). Estágio pós-Doutoral em Economia do Desenvolvimento na Universidad Autónoma de Madrid (2019-2020). É Professora Associada e Pesquisadora da Universidade Federal do Ceará (UFC), atuando nos cursos de Graduação de Gestão de Políticas Públicas e de Economia Ecológica, e no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), no qual exerce a função de Coordenadora (2025-2027). Lidera o Grupo de Pesquisas Laboratório de Estudos Avançados em Desenvolvimento Regional Sustentável (LEADERS) e coordena a ação de extensão "Núcleo de Apoio à Gestão Pública (NAGEP)". **E-mail:** suelychacon@gmail.com

sanitation in Brazil from the perspective commonly used in the last two decades. To this end, it aims to assess the current situation regarding the provision of drinking water and sewage services—two dimensions of basic sanitation in Brazil—and the feasibility of achieving the goals of universal access to treated water for 99% of the population and sewage coverage and treatment for 90% of the population by 2033, as established by the updated regulatory framework for the sector. The work provides a retrospective of public policies as a science; an evaluation of public policies; and an assessment of basic sanitation in Brazil from 2010 to 2021. Data collection was conducted from the National Sanitation Information System (SNIS) and scientific papers on the Scielo platform. The methodology used was bibliographic and documentary analysis to assess the effectiveness of public policy (GIL, 2002). The evaluative perspective was that of impact evaluation, under a post-positivist paradigm in Denzin and Lincoln (2012) and third-generation evaluation in Guba and Lincoln (2011). Thus, we sought to answer the questions proposed in this research on policy.

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

1 INTRODUÇÃO

O artigo apresenta um estudo sobre as diferentes perspectivas da avaliação de políticas públicas para. E a partir daí atende ao seu objetivo central do trabalho, que é avaliar a política de saneamento básico no Brasil entre 2010 e 2021.

Especificamente, buscou-se compreender quais as perspectivas de avaliação que veem sendo utilizadas para avaliar políticas públicas de saneamento básico no Brasil; e identificar quais paradigmas de avaliação permearam a análise da prestação do serviço de saneamento básico; quais os atores predominantemente envolvidos e quais os resultados, efeitos ou impactos das avaliações de saneamento básico no Brasil.

A política para universalização do saneamento básico no Brasil, embora traga metas quantificáveis para atingimento e prazos, não deve ser reduzida a uma política institucional e econômica. É preciso compreender que é uma política social, portanto seus resultados devem ser vistos de forma interdependente. O fato da elevada racionalidade introduzida pelo marco regulatório com aferição da eficiência para comprovar uma eficácia, deve, necessariamente, perpassar por uma avaliação de equidade e impactos sociais, além de considerar os aspectos da sustentabilidade em suas dimensões interdisciplinares a fim de se alcançar os benefícios para os usuários do serviço público de saneamento básico.

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

Nessa perspectiva, o artigo efetua um comparativo dos índices de atendimento à

população por região no período de 2010 e 2021 de água tratada e cobertura e tratamento do esgoto, em duas das dimensões do saneamento básico, verificando a melhoria ou não do serviço, bem como a expectativa dos indicadores com as novas regras do marco regulatório do saneamento.

Usou-se a metodologia qualitativa neste artigo, com coleta de dados secundários em fontes oficiais e o procedimento de análise documental e bibliográfica por meio da triangulação de dados considera o contexto intersubjetivo indissociável e filosoficamente fundamental para a pesquisa, como também ao processo de análise (Mynaio, 2012).

A avaliação de uma política pública ou programa social deve eivar-se por intencionalidades e por um conjunto de procedimentos científicos, que a caracteriza como geradora de conhecimento por meio de uma reflexão teórico-metodológica constituída na relação crítico-dialética (Silva *et al.*, 2013).

O artigo apresenta cinco seções, quais sejam: um retrospecto das políticas públicas enquanto ciência; a avaliação de políticas públicas; o saneamento básico no Brasil – uma avaliação em 2010 e 2021; por fim, as considerações finais.

2 RETROSPECTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO CIÊNCIA

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

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

Autores como Arretche (2013) e Farah (2013) relatam que ela surge como um subcampo da Ciência Política, porém devido ao seu caráter interdisciplinar, abrangendo diversas áreas do conhecimento como Administração, Economia, Direito, Ciência Social, entre outras, acabou se descolando de um campo do saber específico e criando status de uma ciência multidisciplinar.

“Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (Faria, 2013, p.22).

A análise da política pública foi didaticamente dividida em etapas, embasada na ideia

de que todas as políticas teriam estágios, o que possibilitou simplificar o complexo processo de produção de políticas, destacando seus aspectos centrais (construção da agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação³), como também sedimentou o desenvolvimento do próprio campo de estudos (DeLeon, 1999).

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

“O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública” (Farah, 2013, p.32).

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

No sentido de trazer um direcionamento acadêmico e científico para as políticas públicas que em 2010 com a edição da “Carta de Balneário Camboriú” as políticas públicas são reconhecidas, no Brasil, como pertencentes a uma seara, o chamado “Campo de Públicas”⁵.

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

⁴ Conhecida como Reforma do Estado de 1990, durante o governo Collor de Melo, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, encabeçada pelo economista Bresser-Pereira, tentou imprimir um modelo empresarial de gestão, com base na eficiência, que objetivava superar uma máquina estatal burocrática e patrimonial, com quatro eixos: redefinição das funções do Estado; redução do grau de interferência do Estado; aumento da governança do Estado e aumento da governabilidade. O resultado foi racionalização regida por fundamentos fiscais. Houve distanciamento do Estado do seu caráter social e político, bem como enfraqueceu a democracia e o espaço público (Bresser-Pereira, 1996).

⁵ Durante o IX ENEAP – Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública, organizado pela FENEAP – Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública, com apoio da UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina Estudantes, coordenadores e professores de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas de universidades brasileiras, reunidos em Balneário Camboriú - SC, de 5 a 8

No que pese haver essa organização do saber, as questões que permeiam os nós conceituais na área continuam vigentes, sem um consenso sobre as definições e, possivelmente, nem se pretenda tê-las a fim de que não se cerceie o debate tão essencial ao desenvolvimento das políticas públicas.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Meny e Thoenig (1992) avaliar políticas públicas consiste em identificar e medir os efeitos de uma ação governamental em um campo específico da via social e no entorno territorial, afirmando que toda política pública supõe uma teoria de transformação por ser um ato de perturbação o qual gera resultados, efeitos e impactos.

Congruente Figueiredo e Figueiredo (1986) significa atribuir valor a uma política, logo a avaliação é diferente de análise de políticas públicas, pois enquanto a primeira é uma pesquisa na área de ciências sociais, a segunda é uma ferramenta de teste, monitoramento e auditoria. O conceito etimológico da palavra avaliar que é atribuir valor, significa emitir um julgamento valorativo. O verbo que exprime ação é um ato eminentemente político, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder.

Consoante Souza (2014) as avaliações das atividades de controle dos Tribunais de Contas e das auditorias se distinguem da avaliação de políticas públicas, porquanto as primeiras são direcionadas para a regularidade dos atos de gestão e aspectos internos do serviço público com efeitos, geralmente, de curto prazo; a segunda, avalia a relação entre os feitos públicos e seus impactos sobre o entorno social e territorial com efeitos mais de longo prazo.

Ao estudarmos sobre avaliação de políticas públicas um vasto leque de teorias, tipologias e enquadramentos em abordagens metodológicas são revelados. A exemplo disso, Scriven (1991) cunhou duas classificações, a avaliação formativa (de processos) e a avaliação somativa (de impacto); Browne e Wildavsky (1984) a partir do critério de tempo de sua realização em: retrospectiva, prospectiva, formativa, contínua e integrativa, e pelo conteúdo: pseudoavaliação, quase-avaliação, a centrada nos objetivos e a compreensiva; Cohen e Franco (1993) explicou as avaliações pelo momento de suas realizações e objetivos, como: *ex-ante* e *ex-post*, tipo muito adotado pelos manuais governamentais de avaliação; Aguilar e Ander-Egg (1994) enquadraram a avaliação pela procedência dos avaliadores: externa, interna, mista e auto avaliação; o quadro 1 revela outros protótipos de classificação.

Todo esse arcabouço teórico de categorização, sem o condão de ser taxativo, pois há muitos outros modelos criados ao longo da história da avaliação, expõe-se essa exemplificação a fim de discutir as pretensões de avaliadores ou pensadores em construir padrões para a avaliação, o que está por trás disso, quais os reais interesses, o que os motiva,

de agosto de 2010, redigiram tal documento para assegurar a conformação do campo do saber de “públicas” no Brasil, a partir da confluência – multi ou interdisciplinar – das áreas de conhecimento em Administração, Ciência Sociais, Direito e Economia, sobressaíram, no decorrer do século XX, na aplicação de seu referencial teórico para a formação acadêmica e produção científica em administração pública no país (Mezzomo; Vaz, 1998).

a quem se pretende atender com isso. Todos esses ajustamentos em moldes para avaliar parecem notabilizar o quão esse campo científico é um ambiente de disputas de poder, nada neutro e em construção (Jannuzzi, 2016).

A avaliação de políticas públicas é um campo de conhecimento relativamente novo. Identificam-se três estágios, o primeiro as décadas de 1950 e 1960, marcado por uma preocupação em aplicar métodos científicos rigorosos e uso preponderante da metodologia quantitativa; o segundo estágio, a partir de 1970, direcionado no pragmatismo de incrementar a avaliação para tomada de decisão das políticas e programas; e o terceiro estágio, a partir de 1990, é uma síntese das anteriores, quando emerge o debate no tocante a utilização de técnicas de avaliação com metodologia quantitativa em oposição aos procedimentos de metodologia qualitativa, neste momento, é descartado uma epistemologia ideal de avaliação, pois todas são afetadas politicamente e sustentadas por diferentes prioridades (Shadish; Cook; Leviton, 1995).

Quadro 1 – Modelos de Classificação da Avaliação de Políticas Públicas.

Critérios de Classificação	Alternativas de Avaliação
Função da Avaliação (para que se avalia?)	Formativa (processos)
	Somativa (impacto)
Momento em que se Avalia (quando se avalia?)	Ex-ante
	Durante
	Ex-post
Aspectos (ou atividades) que são avaliados (o quê se avalia?)	De necessidades
	Do planejamento
	Da elaboração (objetivos / metas)
	Da gestão ou execução (implementação, monitoramento)
	De procedimentos
	De empenho (esforço, cobertura, produtividade e qualidade)
	De produto (eficiência, eficácia e efetividade)
	De resultados
	De impactos
	De custo-benefício
	Da opinião dos beneficiários
Posição do Avaliador (quem avalia?)	Interna
	Externa
	Autoavaliação
	Mista

Fonte: Cavalcanti (2007).

De acordo com Guba e Lincoln (2011) configuram-se quatro gerações de avaliação de políticas públicas, em que cada uma delas possui características próprias, as de primeira geração são marcadas pela mensuração; as de segunda pela objetividade/descrição; as de terceira pelo julgamento de valor e as de quarta geração pela construção responsiva e respondente. O quadro 2, expende as particularidades de cada uma.

Quadro 2 – Gerações de Avaliação de Políticas Públicas.

1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração	4ª Geração
Mensuração	Descritiva / Objetiva	Juízo de Valor	Construtivista Responsiva / Respondente
<p>Até a 2ª Guerra Mundial com medição de quociente de inteligência (QI), rendimento escolar, produtividade de fábricas.</p> <p>O avaliador de políticas públicas tinha função estritamente técnica.</p> <p>Ele tinha que ser conhecedor de instrumentos para tornar as variáveis mensuráveis.</p>	<p>Pós 2ª Guerra Mundial.</p> <p>Descrição de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos.</p> <p>Avaliador tinha função descritiva.</p> <p>A mensuração permanecia, mas agora como um dos vários instrumentos que poderiam ser empregados na avaliação.</p>	<p>Final dos anos 1950.</p> <p>Avaliador assume papel de julgador.</p> <p>As funções técnicas e descritivas das primeiras gerações eram mantidas.</p>	<p>Final dos anos 1980.</p> <p>Uma abordagem alternativa.</p> <p>Processo interativo e negociado que envolve grupos de interesse e consome uma porção considerável do tempo e dos recursos disponíveis.</p> <p>Identifica diferentes visões entre os interessados.</p> <p>Responde às questões pertinentes à coleta de informações subsequentes.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Guba e Lincoln (2011), 2025.

Ao longo do percurso da avaliação de políticas públicas, em estágios evolutivos ou gerações acompanhados de padrões de organização do Estado e estruturação da administração pública, sempre em consonância com os modelos econômicos vigentes, pois em primeira instância, na História, o Estado mais esteve à disposição dos interesses da economia de mercado do que da promoção do bem-estar social, como já visto neste trabalho e, em última instância, quando se adota o Estado regulador este ainda busca equacionar os interesses econômicos privados com as tentativas de redução das desigualdades sociais por meio da concessão de algumas benesses.

Dessa maneira, surgiram debates com pesquisadores defensores e com os críticos, conforme suas linhas de pensamento, no que concerne às matrizes paradigmáticas e às metodologias a fim de se eleger qual metodologia: qualitativa ou quantitativa e qual paradigma: positivista, construtivista, crítico-dialético ou pós-construtivista, cada um com suas sistemáticas de avaliação mais convergentes aos seus atributos. Reichardt e Cook (1979); Madey (1982); Schofield e Anderson (1984); Smith (1986); Mark e Shotland (1987); Hawe (1988); Greene, Caracelli e Graham (1989); são alguns defensores da combinação de metodologias qualitativas e quantitativas como propulsora de maiores benefícios na avaliação (Worthen; Sanders; Fitzpatrick, 2004).

Na visão de Scriven (1991) os avaliadores de políticas não podem se dar ao luxo de focar apenas em somente um padrão de investigação, porque a avaliação não é uma área tradicional do conhecimento, porém sim um campo interdisciplinar, a qual, necessariamente, utiliza-se de várias áreas tradicionais de estudo. A tendência pós-moderna é que nenhum método consegue abranger a verdade última e, na prática, coloca em suspeição todos os métodos quanto às pretensões de exprimi-la.

Em relação ao paradigma positivista está atrelado a primeira nomenclatura de avaliação de políticas conhecida como de impacto, com caráter objetivo; quantitativo; com aplicação baseada em evidências; enfoque nos resultados validados por meio de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; representava o “padrão-ouro” porque atendiam aos interesses dos bancos multilaterais de fomento que contratavam avaliadores de políticas públicas para seguir a cartilha que desejassem, ou seja, serviam ao Estado liberal (Jannuzzi, 2016).

Reforça Arretche (2013) que as políticas públicas de saneamento básico tenham impacto sobre as condições de saúde da população e não se preocupem apenas com a aferição de índices. Afinal uma coisa é abastecer o povo com sistemas de água potável e esgoto, fornecendo produtos como torneiras de água e sistemas de eliminação de dejetos, outra bastante diferente é a qualidade do serviço e, mais distinta ainda, é a metamorfose social gerada nas condições de saúde dos usuários.

O referencial construtivista, também chamado de paradigma construtivista responsivo ou respondente, inclui os grupos de interesse em todo o processo avaliativo; expõe as diferentes percepções e questões dos grupos; promove desenvolvimento; propicia espaços de negociação, construção e reconstrução comum de mudanças. É interpretativo, escuta os sujeitos, entretanto não questiona ou crítica à política pública (Guba; Lincoln, 1987).

Silva e Silva (2008) desenvolve o modelo crítico-dialético, embasando-se na fonte do materialismo marxista, em uma reflexão dialética de duas dimensões, a política eivada de intencionalidades e a técnica emaranhada de procedimentos científicos. Assim, avalia a partir de aproximações sucessivas com a realidade por meio de movimentos articulados

capazes de superar a aparência e desvelar a essência dos fenômenos; realça as percepções dos diferentes sujeitos envolvidos, privilegiando os usuários da política pública; almeja criar o pensamento emancipatório ao conceder voz aos sujeitos e crítica à política pública.

O arquétipo mais recente, conhecido como pós-construtivista, é essencialmente experiencial; intersubjetivo; dialógico; participativo e usa métodos mistos (Lejano, 2011). Duas abordagens de avaliações de políticas públicas neste contexto são: a avaliação em profundidade, Rodrigues (2008) e Gussi (2019) e a avaliação com base na sustentabilidade (Chacon; Nascimento, 2020). O quadro 3 retrata uma síntese das matrizes paradigmáticas e as abordagens de avaliação de política pública.

Quadro 3 – Matrizes Paradigmáticas e Abordagens de Avaliação de Políticas Públicas.

Avaliação Positivista	Avaliação Construtivista	Avaliação Crítico - Dialética	Avaliação Pós-Construtivista
Objetivista	Subjetivista	Subjetivista	Intersubjetivista
Quantitativa	Qualitativa	Crítica	Métodos mistos e etnográficos
Medir, descrever, julgar	Compreender	Participativa	Dialógica
Neutralidade	Negocial	Transformadora	Experiencial
Generalidade / Dedutivo	Pluralista / Indutivo	Articulada	Inclusiva

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2025.

Outro enquadramento é visto em Denzin e Lincoln (2012) os quais categorizam os paradigmas em: positivismo; pós-positivismo, teoria crítica; construtivismo e participativo. Todos esses esforços em encaixar as avaliações em modelos e matrizes paradigmáticas de avaliação exprimem como é possível fazer usufruto dela com intenções específicas e direcionadas, a qual, historicamente, foi planejada pôr e para os grupos de poder.

As relações políticas, econômicas e sociais são regidas por regras e normas formais e informais que definem a estrutura das instituições, a qual com seus diversos níveis de governo pode ser considerada uma solução mais próxima da realidade local, significando tal fragmentação uma vantagem para a melhor alocação dos recursos e fator fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas. O desenho de uma governança segmentada é complexo levando a falta de alinhamento e sobreposição das instituições e das políticas, até a concorrência entre elas, reduzindo a eficiência e a eficácia programadas (Mumssen *et al.*, 2018).

Em relação à avaliação do saneamento básico no Brasil, a estrutura institucional tende

a obedecer à organização das três formas de regulação, a saber: o Estado, as profissões e o mercado. Existem os Ministérios da Cidade e o Ministério do Desenvolvimento Regional, em nível nacional e as diversas Secretarias, em níveis estaduais e municipais, as quais, respectivamente, gerenciam a execução e a avaliação das políticas em todo o território nacional; as instituições financeiras de fomento, que oferecem financiamentos aos governos e aos prestadores de serviços públicos ou privados; e os profissionais como avaliadores, consultores e auditores (Balandier, 2015).

No levantamento de pesquisas científicas referentes à temática saneamento reluz a predominância de estudos quantitativos, que medem valores de estrutura tarifária; retorno sobre o capital; capacidade produtiva e ociosa; ganhos de escala; montantes de investimentos; dentre outros caracteres financeiros. Existem as instituições nacionais que atuam em todo o território, como os Ministérios que gerenciam a execução das políticas nacionais e as instituições financeiras de fomento, que oferecem financiamentos aos governos e prestadores. Usualmente essas instituições estão alinhadas com as políticas vigentes e em cada nível de governo se encontram instituições semelhantes, seja no nível estadual, bem como municipal.

Tradicionalmente, há preferência por avaliações de impacto na área do saneamento básico, precipuamente utilitaristas. Como a política de saneamento básico é implementada de *top-down*⁶ (de todo para parte), no Brasil, ou seja, utiliza o método racional dedutivo, que parte da generalização para a especificidade, com arcabouço institucional obediente às regidas normas, as quais moldam a prestação de serviços e definem os papéis e responsabilidades dos atores, desde os formuladores, os prestadores de serviços, os financiadores e os avaliadores, arbitrando as relações associadas às escolhas disponíveis e sua legitimidade (Enap, 2021).

Pondera Jannuzzi (2016) sobre a discussão dos valores e critérios de mérito referente às concepções políticos-ideológicas das avaliações de políticas públicas deve avançar para além dos valores públicos de eficiência econômica (qualidade do gasto público) e eficácia procedural (conformidade procedural), incluindo a importância fundamental da efetividade social (aprimoramento para maior impacto social), o qual representa o valor máximo que deve ser buscado tanto no desenho como na avaliação de uma política.

De fato, o objetivo público fundamental da avaliação de políticas públicas precisa ser a efetividade social na perspectiva da construção de um Estado direcionado a imprimir protagonismo ao campo social. Não se trata aqui de negar a relevância da eficiência econômica e da conformidade procedural, pois elas são os meios que corroboram no

⁶ Classificação de implementação de políticas públicas: *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima). A perspectiva *top-down* inicia com a análise das decisões do governo e avalia quanto dessas decisões os administradores de fato executam e as razões que levam a efetividade da implementação. Contrariando essa perspectiva, a abordagem *bottom-up* começa a análise na outra extremidade da implementação e exige que se avalie os implementadores da linha de frente, demonstrando que o sucesso e o insucesso das políticas dependem das habilidades dos atores envolvidos na implementação (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

equilíbrio de forças e atores da ação pública. No entanto, são os valores de equidade, justiça, sustentabilidade e bem-estar que são os fins públicos, estes que devem inspirar as avaliações no melhoramento da gestão e formulação de políticas públicas, sejam elas quais forem (Jannuzzi, 2016).

Eis um grande desafio imposto ao setor do saneamento, a dicotomia dele representar uma indústria complexa viabilizada em escala versus ser um serviço essencial e indisponível a todos os seres vivos. Por ser um campo com muitas deficiências, de enormes disputas e jogos de interesses, imerso em um país com volumosas, violentas e assustadoras disparidades sociais, tem-se um ambiente que, já intempestivamente, demanda atenção por parte de todos, especialmente do poder público, que durante anos negligenciou o saneamento básico por ter relevância secundária nos embates eleitorais, afinal, como vigorou por anos o jargão “saneamento não dá voto”. A seguir trazemos a discussão sobre o acesso ao serviço de água potável e esgotamento sanitário.

4 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL UMA AVALIAÇÃO EM 2010 E 2021

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

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

O saneamento básico é composto pelo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o consequente controle de enchentes (MDR, 2020). Este trabalho aborda a respeito de duas vertentes do saneamento que são o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

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

2021).

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

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

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

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

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

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

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

O diagnóstico de 2010 apurou informações sobre abastecimento de água em 4.952 municípios e sobre esgotamento sanitário em 2.734 municípios. Os índices de atendimento por redes de água em 2010 nas áreas urbanas das cidades brasileiras tiveram uma média nacional de 92,5%, destaque para as regiões Sudeste e Sul, em que os índices médios foram de 96,6% e 96,0%.

Apurou-se também o atendimento com redes coletoras de esgotos a um contingente de população urbana cujo índice médio no País foi de 53,5%, destacando-se a região Sudeste, com média de 76,6%, e o Centro-Oeste, 50,5%. Já o tratamento dos esgotos gerados chegou a uma média nacional de 37,9% (SNIS, 2010).

O diagnóstico de 2021, referente aos dados de 2020, ou seja, uma década depois, apurou informações sobre abastecimento de água em 5.335 municípios e sobre esgotamento sanitário em 4.774 municípios. Os índices de atendimento por redes de água em 2021 nas áreas urbanas das cidades brasileiras tiveram uma média nacional de 93,5%, destaque para as regiões Sudeste e Sul, novamente, em que os índices médios foram de 91,5% e 91,4%.

Averiguou-se também o atendimento com redes coletoras de esgotos a um contingente de população urbana cujo índice médio no País foi de 64,1%, destacando-se a região Sudeste, com média de 81,7%, e o Centro-Oeste, 61,9%. Já o tratamento dos esgotos gerados chegou a uma média nacional de 51,2% (SNIS, 2021).

Atualmente, a maior parte do serviço ainda é prestado por órgãos municipais ou empresas estatais de saneamento, porém há um quantitativo em crescente aumento de empresas privadas atuando no setor. Em relação aos prestadores de serviço verificou que tanto para água como para esgoto a maior parte do serviço é prestado por pessoas jurídicas de direito público, conforme o quadro 4.

Quadro 4 – Prestadores do serviço de saneamento básico

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

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (2021), 2025.

No que pese a maior parte do serviço ser prestado pelo setor público, percebe-se um aumento de empresas privadas, o que pode ser maior com as alterações do marco regulatório do saneamento básico. Vindo a corroborar com a tese de que pode haver uma privatização do setor a depender do atendimento ou não das metas do marco regulatório nas dimensões técnicas e interferência na dimensão política, que é a reflexão teórico-metodológica de que a avaliação da política pública deve ser percebida nessa relação dialética (Silva, 2008).

Apesar de os dados se apresentarem crescentes na última década, ainda são

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

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

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

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Embora as ideias de sustentabilidade sejam introduzidas por instituições financiadoras inseridas no ápice da racionalidade econômica do rentismo neoliberal, é inquestionável que os recursos financeiros são e serão essenciais para atender à complexidade de obras que se fazem necessárias para levar o saneamento a todos, principalmente às áreas rurais e periferias das cidades, tão amargamente carentes do serviço. Não há como separar a política

econômica e social, são interdependentes à medida que há determinantes que operam em ambas, especialmente no saneamento básico, o que exige uma ciclicidade entre medição da eficiência, comprando a eficácia da política por meio da equidade (Cohen, *et al.*, 1998).

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

REFERÊNCIAS

AGUILAR, M e ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALBUQUERQUE, Cristina Maria Pinto. **Avaliação de Impactos – da teoria à práxis**. Recife: Editora, UFPE, 2016.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Terceiro Milênio: **Revista Crítica de Sociologia e Política**, ano i nº 01, 2013.

BALANDIER, G. **O Que Avaliar Quer Dizer**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora Fap-Unifesp, 2015.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Metrópolis: Voces, 2020.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2010**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2021**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis>. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos, **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, p. 269-294, 1996.

BROWNE, Aaron; WILDAVSKY, Aaron. What Should Evaluation Mean to Implementation? In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). **Implementation**, 3 ed, Berkeley: University of California, 1984.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação**

e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. Campinas: UNICAMP, 2007.

CHACON, Suely Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro. PARA ALÉM DO (PRÉ) CONCEITO E DO DISCURSO: Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. Vol. 4, nº 18. **Revista Aval.** Fortaleza, 2020.

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

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

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

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy.** NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1975.

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

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

FURIGO; Renata de Faria Rocha, a metrópole e a questão ambiental. Campinas: **Cadernos Metrópole Revistas PUC**, v. 22, n. 48, 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/search/authors/view?givenName=Renata%20de%20Faria%20Rocha&familyName=Furigo&affiliation=PUC%20Campinas&country=BR&authorName=Furigo%2C%20Renata%20de%20Faria%20Rocha>. Acesso em: 5 dez. 2024.

FIGUEIREDO, A.; FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas. in: **Análise e Conjuntura**, 1(3), set/dez, 1986.

GUBA, E. G; LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração.** Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **Revista AVAL**, jul/dez, vol. 2, nº 16, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

MENY, I.; THOENING, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Editorial Ariel, 1992.

MEZZOMO, K. T. M.; VAZ, J. C. A Revista do Serviço Público no Pensamento Administrativo Brasileiro (1937-89). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 118, n. 1, p. 9-41, 1994.

MYNAIO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência saúde coletiva**. v. 17, n. 3, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun., 2008.

SANTOS, Gesmar Rosa *et al.* Estudos e proposições de medidas e arranjo técnico-institucional para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6: **Resumo Executivo**. Brasília: IPEA/IPC-IG, 2019. Disponível em: <http://www.ipcundp.org/system/files/ResumoExecutivoODS%206AguaeSaneamentoRelatorioFinal.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2025.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus** 4. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SHADISH, William; COOK, Thomas; LEVITON, Laura. **Foundations of program evaluation: theories of practice**. California: Sage, 1995.

SIEMPRO – Sistema da Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. **Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales**. Buenos Aires, Argentina: UNESCO, Fondo de Cultura Económica, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2008

SILVA; Maria Ozanira da Silva *et. al.* **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. 2ª ed. ampliada. São Paulo: Editora Veras; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), 2013.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal:

Editora UFRN, 2014.

WORTHEN, Blaine; SANDERS, James; JODY, Fitzpatrick. **Avaliação de programas:** concepções e práticas. São Paulo: EDUSP, 2004.