



UNIPACE – ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE
MBA EM GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Políticas Públicas e Governança no Legislativo do Ceará: um estudo sobre o
Pacto pelo Saneamento Básico**

**Políticas Públicas y Gobernanza en el Legislativo de Ceará: un estudio sobre el
Pacto por el Saneamiento Básico**

Aluno: Francisco Antônio Ferreira de Almeida
Orientadora: Professora Mestra Taise de Almeida Vasconcelos

Resumo

O objetivo principal deste trabalho foi analisar o Pacto pelo Saneamento Básico, coordenado pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, e sua configuração como ação de política pública do parlamento estadual e até que ponto pode ser caracterizado como ação de governança. Foca-se em uma análise de como se deu seu processo de construção e análise de seus principais eixos e programas estratégicos. Metodologicamente, este artigo se fundamentou em uma pesquisa bibliográfica, tendo como principais categorias teóricas os conceitos de Políticas Públicas; Governança Pública e Participação Social. Para a análise da problemática foi estudado o documento intitulado de Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará, produto final de quatro anos de mobilização, debate e construção técnica liderada pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Os resultados da análise documental apontam que ao liderar esse trabalho do Pacto pelo Saneamento Básico, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará implementou mecanismos de governança na construção de uma política pública, com participação interativa interna e externa.

Palavras-chaves: Políticas Públicas – Governança Pública – Participação Social -Política de Saneamento Básico.

Resumen

El objetivo principal de este trabajo fue analizar el Pacto por el Saneamiento Básico, coordinado por el Consejo de Estudios Avanzados y Asuntos Estratégicos de la Asamblea Legislativa del Estado de Ceará, y su configuración como acción de política pública del parlamento estadual y en qué medida puede ser caracterizado como acción de gobernanza. Se parte del análisis de su proceso de construcción y del análisis de sus principales ejes y programas estratégicos. Metodológicamente, este artículo se basa en una investigación bibliográfica, teniendo como principales categorías teóricas los conceptos de Políticas Públicas, Gobernanza Pública y Participación Social. Para el análisis de la problemática se estudió el documento titulado Plan Estratégico de Saneamiento Básico de Ceará, producto final de cuatro años de movilización, debate y construcción técnica liderada por el Consejo de Altos Estudios y Asuntos Estratégicos. Los resultados del análisis documental señalan que al liderar este trabajo del Pacto por el Saneamiento Básico, la Asamblea Legislativa del Estado de

Ceará implementó mecanismos de gobernanza en la construcción de una política pública, con participación interactiva interna y externa.¹

Contraseñas:

Políticas Públicas - Gobernanza Pública - Participación Social - Política de Saneamiento Básico

Introdução

O papel por excelência do Parlamento é legislar para o bemestar da sociedade e fiscalizar o Poder Executivo. Dessa forma, para exercer sua função primordial, o Poder Legislativo estadual organiza-se e atua como instituição pública, com responsabilidades de gestão e de governança pública, o que o leva a desenvolver programas, projetos e ações a serviço do cidadão. O Pacto pelo Saneamento Básico, coordenado pelo Conselho de Altos Estudos da Assembleia Legislativa do Ceará – ALECE é uma dessas iniciativas que mobiliza a sociedade política e civil em torno de uma problemática desafiadora para o cotidiano da população cearense: o saneamento básico. Considerando que o problema do saneamento básico é uma demanda de infraestrutura integrada que se impõe ao Poder Executivo, podemos questionar: O Pacto pelo Saneamento Básico é em si uma Política Pública? Qual a relação entre o movimento de construção do Pacto pelo Saneamento Básico e a prática da Governança implantado na Gestão Pública?

Nesta senda, este trabalho tem como Objetivo Geral analisar o Pacto pelo Saneamento Básico e sua configuração como política pública do parlamento estadual na perspectiva da governança na gestão pública. Supõe, portanto, uma análise de como se deu o processo de construção equais mecanismos no âmbito da governança foram contemplados.

A motivação para a realização desta pesquisa nasce da curiosidade do autor sobre a existência do Pacto pelo Saneamento Básico como uma ação direta da ALECE de criar políticas públicas, através do Conselho de Altos Estudos, órgão permanente do parlamento estadual. Esta reflexão apresenta-se como relevante considerando o cenário de amadurecimento dos processos democráticos, em que a atuação do

¹ Traducción realizada con la versión gratuita del traductor www.DeepL.com/Translator.

poder legislativo estadual passa a ser fortalecida e ampliada, por meio da valorização de estratégias e instrumentos de participação social.

Neste sentido, este artigo está dividido em três seções. A primeira seção trata do delineamento metodológico da pesquisa, definindo teoricamente os fundamentos da metodologia utilizada na coleta de dados, baseadas na pesquisa bibliográfica e documental.

Já a segunda seção apresenta o texto de análise bibliográfica das categorias referencias para investigação da problemática definida para a pesquisa. Trata-se de uma discussão teórica entre autores que estudam e definem as categorias de Políticas Públicas, Governança no Legislativo e Participação Social.

Por fim, na terceira seção, é feita a análise dos dados documentais sobre o Pacto de Saneamento Básico, na expectativa de responder à pergunta de partida definidas na problemática da pesquisa. Os resultados apontam que de fato, a ALECE aplicou mecanismos próprios da governança para a construção de uma política pública, com participação interativa interna e externa, tornando-se referência de atuação do poder legislativo estadual na elaboração de políticas públicas, em uma área estrategicamente importante para o bemestar sustentável da sociedade, que é o saneamento básico.

1 Fundamentos Metodológicos da Pesquisa

Do ponto de vista metodológico, este artigo é resultado de uma pesquisa com abordagem qualitativa, que teve como métodos de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa qualitativa, também conhecida como pesquisa de campo, refere-se fundamentalmente à forma como é lançado o olhar científico sobre a realidade pesquisada. Supõe uma maneira de analisar os dados a partir, principalmente, de seu conteúdo relacional, identificando sentidos e significados que, na maioria das vezes, não podem ser percebidos apenas por meio de informações estatísticas comparadas. (HAGUETTE, 2001).

A abordagem qualitativa ajuda o pesquisador a identificar, descrever e interpretar a gênese e os sentidos de fenômenos particulares. Como afirma Haguette (2001): “(...) os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de sua origem e de sua razão de ser.”(p. 63)

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, acontece a partir do estudo e análise de relatórios de pesquisa já publicados na forma de livros e artigos científicos sobre o tema em investigação, aquilo que podemos chamar de fontes secundárias de pesquisa. Metodologicamente um artigo científico que se utiliza da pesquisa bibliográfica como fonte de dados pode ser classificado como um trabalho eminentemente teórico. (GIL, 2002)

O método bibliográfico de pesquisa possibilita também a abordagem de um amplo conjunto de fenômenos da realidade pesquisada. Como preceitua Antônio Carlos Gil: “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.” (p. 44). Envolve todo um trabalho de seleção e classificação de títulos, de acordo com a problemática a ser investigada.

Segundo Lakatos e Marcondes (2003), as fases de uma pesquisa bibliográfica envolvem: “a) escolha do tema; b) elaboração do plano de trabalho; c) identificação; d) localização; e) compilação; f) fichamento; g) análise e interpretação; h) redação.” (p. 44).

Nesta pesquisa, os títulos investigados foram identificados e selecionados, por ocasião da elaboração do projeto de pesquisa, através da plataforma Google de pesquisa virtual, de acordo com as normas da ABNT². Foram escolhidos aqueles títulos que analisam as categorias fundamentais de investigação: políticas públicas, governança pública no legislativo e participação social.

Utilizou-se também, como fonte de dados, a Pesquisa Documental. Segundo Antônio Carlos Gil (2002), a pesquisa documental, apesar de sua grande semelhança com a

² Associação Brasileira de Normas Técnicas.

pesquisa bibliográfica, apresenta uma diferença que lhe é fundamental, no que se refere à natureza das fontes de dados desses dois tipos de pesquisa. Vejamos:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (p. 45)

Ou seja, na pesquisa documental, as fontes estão relacionadas à investigação de documentos primários. Afirma Gil: "(...) documentos de primeira mão, aqueles que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc."³No caso específico desta pesquisa, a principal fonte de dados documentais é um documento primário, o Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará, produzido pelo Conselho de Altos Estudos da ALECE, aprovado em dezembro de 2022 pelo plenário da Casa Legislativa, como resultado final de todo o trabalho realizado no contexto do Pacto pelo Saneamento Básico.

Nesta perspectiva, a análise do problema pesquisado se deu a partir da discussão entre os autores do referencial teórico e os conteúdos produzidos e sistematizados nos documentos publicados pelo Pacto pelo Saneamento Básico. Trata-se do documento principal que sintetiza os processos e resultados de atividades que, ao longo de quatro anos, envolveram representantes de instituições públicas, privadas e sociedade civil no debate sobre a realidade, os desafios, as implicações e as consequências da problemática do saneamento básico, particularmente, no estado do Ceará.

2 Fundamentos teóricos e conceituais

Uma análise da realidade que seja útil, do ponto de vista científico, necessariamente passa por uma reflexão teórica que discuta os conceitos ou categorias que servirão de base para a análise da realidade pesquisada. Assim sendo, neste artigo, tomamos como instrumentais categóricos de análise os conceitos apresentados a seguir.

³GIL 2001, p. 73

2.1 Definindo a categoria Políticas Públicas.

Política pública é uma categoria que se refere a um conjunto amplo de temas nos estudos sobre política (AGUM; RISCADO E MENESES, 2015). Considerando a amplitude dessa temática, a ideia aqui é tecer um breve delineamento desse conceito sem, claro, esgotar suas possibilidades de interpretação.

Observa-se que na maioria das abordagens sobre política pública, o ponto de partida de reflexão é a ideia de política encarada como uma espécie de poder social, o que significa que seu exercício envolve diversos níveis de relações sociais para a constituição da sociedade. (SOUZA, 2006) Mas, para além desta ideia de política como caminho para a realização do bem comum, falar de política pública é referir-se ao exercício direto e institucional do fazer política considerando a realização dos apelos, das demandas e necessidades da realidade cotidiana vivida em sociedade. Sobre isso, Souza(2006) afirma: “A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (p.05)

Conforme a citação acima, a ideia de políticas públicas envolve diretamente os atores ou público beneficiado, o propósito dessas ações e o impacto de seus resultados na vida dos envolvidos. E essa ideia indica também a vinculação direta de políticas públicas com ações de governos, envolvendo diversas dimensões da vida em sociedade e por isso sua existência gera impactos importantes em nível relacional e institucional. Afirma Souza: “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.” (2006, p.06)

O conceito de política pública permite analisar como a política pode ser praticada por governos a partir da definição de ações e propósitos claros e bem direcionados. Trata-se de transformar proposta política em ação governamental, assim indica Souza: “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os

governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.⁴

Para Agum; Riscado e Menezes (2015), política pública reflete um processo decisório: “Podemos entender como política pública a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas.” (p.05). Ora, falar de decisões políticas é falar também de decisões governamentais, o que significa o planejamento de ações que devem passar necessariamente por processos de institucionalização, no atendimento às demandas da sociedade.

Entretanto, a transformação dessas demandas da sociedade em problemas que merecem uma resposta em forma de políticas públicas não é tão simples para a tomada de decisões de governo, envolvendo uma série de elementos necessários para uma tomada de decisão. Como afirmam Agum; Riscado e Menezes (2015):

Apontar a política pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema. Para que isso ocorra é necessária uma conjunção de fatores. As construções sociais em torno de um tema ou assunto poderão, necessariamente, pautar a entrada da discussão na agenda. (Idem)

Os referidos autores consideram ainda duas abordagens principais sobre a definição de Políticas Públicas, a Estatista e a Multicêntrica. Sobre a abordagem Estatista:

A Abordagem Estatista concentra seus esforços analíticos nos atores estatais. Estes possuem o monopólio na execução das ações referentes às políticas públicas. Ela atribui essa característica ao ator que protagoniza a ação, logo, apenas o ator estatal é passível de execução de políticas públicas.

Trata-se, portanto, de um olhar focado apenas na ação dos governos como sujeitos executores dos programas e projetos de políticas públicas, excluindo dessa forma o protagonismo de outros atores sociais nos processos de formulação e execução dessas políticas. A abordagem Multicêntrica, ao contrário, lança um olhar mais multifocal sobre políticas públicas.

A definição para que uma ação tenha o caráter de política pública é quando a mesma é um problema público, independente de quem executa a ação, podendo ser organização não-governamental (privadas ou não), organismos multilaterais, entre outros. Essa abordagem permite a qualquer ator social ser protagonista de políticas públicas, desde que o problema a ser

⁴ Souza, 2006, p. 07.

enfrentado tenha características públicas. Aqui resumimos conforme Leonardo Secchi (2009). (2015, p. 06)

Assim, refere-se a uma forma de definir política pública, não apenas a partir da decisão de sua execução, que na maioria das vezes depende dos interesses dos gestores governamentais, mas sim do ponto de vista de sua formulação e estruturação como construção coletiva, envolvendo diversos atores da sociedade e do estado. Para fins de instrumental categórico de análise, esta abordagem Multicêntrica de políticas públicas, elaborada por Agum; Riscado e Menezes (2015) é a escolhida como referencial teórico de análise da problemática da pesquisa apresentada neste artigo.

2.2 Conceito e processos de Governança Pública aplicados ao Legislativo

O conceito de Governança tem origem no ambiente corporativo empresarial, tendo se desenvolvido como uma ferramenta estratégica para o aperfeiçoamento da gestão nas empresas privadas. Isso envolve a criação de valores e propósitos que servem de guia para os processos de planejamento, estratégias e técnicas de organização que vão redefinir as formas de agir de uma corporação empresarial, fundadas em princípios éticos e de transparência nos negócios. (URBIETA, 2021)

Segundo Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (org.) (2016):

As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em orientações, promovendo a gestão estratégica da empresa, alinhando interesses dos principais envolvidos, com o objetivo de preservar a sustentação, agregar valor e contribuir para a longevidade da organização. (p.113)

Trazer essa perspectiva de governança corporativa para os processos da gestão pública, em todas as suas esferas de governo, é propor uma nova perspectiva de organização e atuação no exercício do poder político de governar, uma nova forma de gerenciar as decisões, ações e processos de políticas públicas no âmbito do Estado. (TCU, 2020)

De acordo com o Referencial de Governança Pública, lançado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2020:

O propósito da governança não é, nem poderia ser a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se

tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor (adaptado de OCDE (2017)). (TCU, p. 15)

Neste sentido, segundo o TCU, falar de governança pública está relacionado diretamente à uma nova maneira de proceder nos processos de organização da gestão pública, de forma a estabelecer processos de decisão mais objetivos e diretamente relacionados aos valores e propósitos definidos de maneira politicamente mais participativa e democrática. Trata-se de uma redefinição organizacional que possa apresentar resultados mais efetivos, eficientes e coerentes com as plataformas políticas aprovadas pelos votos dos cidadãos por meio das eleições. (TCU, 2020)

Sobre a diferença entre os conceitos de Governança Pública e Gestão Pública, observa-se que, enquanto a concepção de Gestão Pública trabalha na linha da execução ou realização de tarefas de gerenciamento das organizações públicas, a Governança Pública atua de forma direcionadora, estratégica, indicando as melhores formas de proceder nos processos de decisões e realizações, buscando garantir o fortalecimento da prática democrática nas instituições de Estado, como dispõe o TCU:

(...) enquanto a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. (2020, p. 16)

A Governança Pública, portanto, tem como foco a maneira como são construídos os processos de decisão, para que seus resultados, produzidos através das ações definidas e executadas pela gestão, sejam efetivos e reflitam os interesses de quem as demandou, a saber, os cidadãos que são o público alvo das políticas públicas. (TCU, 2020). Trata-se, portanto, de uma profunda transformação na forma de agir por parte do Estado. É o que apontam os autores Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho (org.) (2016):

A mudança de comportamento por parte do Estado associa a governança a processos democráticos de gestão e, sob este enfoque, permite a participação de atores em arenas públicas e de controle social, dando-lhes oportunidade e incentivando a participação nos processos decisórios e formulação de políticas públicas. (p. 145)

Seguindo a mesma linha, Celso Reic Urbietta (2021)reflete sobre a prática da Governança Pública aplicada também no âmbito do poder legislativo, como podemos observar na citação a seguir:

Falar em governança é se debruçar sobre as decisões a serem tomadas. É relacionar todos os valores e os fins que determinada organização busca, o que, na perspectiva do poder legislativo denota uma multiplicidade de valores ínsitos aos parlamentares. (p. 02)

Na opinião de Urbietta (2021) a Governança Pública aplicada ao poder legislativo, supõe também novas formas de se organizar para redefinição dos processos decisórios, tanto internamente, nas suas estratégias de gestão, como externamente na definição de novas e inovadoras práticas de participação, considerando a peculiaridade dos espaços parlamentares como casas de acesso direto dos cidadãos para demandar, propor e discutir políticas públicas. Afirma o autor:

A obtenção de dados eficientes, assim como a eleição da pauta prioritária dentro do poder incumbido de criar as leis, deve ser capaz de construir democraticamente uma estrutura sólida e uma cultura organizacional adequada à consecução dos objetivos da sociedade como um todo. Também ao legislativo, incumbe-se formatar uma organização estatal através de sua atividade principal: legislar - para que se forneça serviços à população, pois, caso não haja um corpo institucional interno que possa elencar, organizar e indicar os dados essenciais que definem uma prioridade, é possível que a eleição das matérias a serem votadas ditem-se apenas por popularidade ou patrocínio de interesses pessoais pelos legisladores.(URBIETA, 2021: p..03)

Éa partir dessa visão de Governança Pública aplicada ao poder legislativo que se faz necessária a discussão sobre o conceito de participação social. Pois, de acordo com os autores citados acima, a ideia e a prática da governança, como estratégia de fortalecimento do exercício da democracia, estão diretamente articuladas com a prática da participação social.

2.3 Participação social como estratégia de Governança.

No contexto do desenvolvimento da democracia brasileira no período pós Ditadura Militar (1964-1984), tem na participação social um instrumento fundamental na redefinição dos papéis sociais tanto do Estado como da sociedade civil, para a efetivação e desenvolvimento da democracia brasileira. A participação social se apresenta como um elemento estratégico para a formulação e efetivação das políticas públicas, bem como para a própria redefinição da forma de se exercer a

gestão pública, na perspectiva da Governança. Segundo Raquel e Madeira (2015), a ideia de gestão democrática está diretamente conectada à ideia de gestão social:

O conceito de gestão democrática está muito relacionado ao conceito de gestão social, em que se faz a substituição da gestão tecnoburocrática e monológica por um método de gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório, em uma dada sociedade, passa a ser exercido por distintos sujeitos sociais de forma ativa. Isso significa que os interlocutores deixam de ser meros colaboradores e/ou contribuintes e passam a ter acesso às decisões políticas afetas aos seus interesses como cidadãos. (p. 08)

Já para os autores Dubow, Tatiana, Borba, Santos, Garcia e Krug (2017), a redefinição do Estado, no contexto democrático, indica sua própria reestruturação estratégica. Afirmam esses autores:

As mudanças no papel do Estado apontam para uma revisão de sua estrutura e funcionamento, com deslocamento dos interesses burocráticos e de mercado para um poder apoiado pela cidadania ativa, desenvolvendo, desta maneira a construção de um verdadeiro controle social pelo cidadão, com o reconhecimento das necessidades da população nas políticas públicas (p.03)

Ou seja, existe uma conexão direta entre gestão democrática, gestão social e cidadania ativa. Falar de cidadania ativa é referir-se à ação do cidadão ou cidadã que conhece seus direitos e deveres em um Estado de Direitos e atua no sentido de efetivá-los e até ampliá-los, através de sua participação nos diversos espaços sociais e políticos que a sociedade democrática disponibiliza, de forma institucionalizada ou não. Vejamos:

Distingue-se, portanto, a cidadania passiva - aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral da tutela e do favor - da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação.⁵

Assim, essa conexão é um caminho para a construção de políticas públicas que atendam às necessidades da população e contribuam para a diminuição das desigualdades que determinam a existência das mazelas sociais. A elaboração participativa de políticas públicas também torna os cidadãos sujeitos de sua própria transformação social, co-responsáveis pela conquista dos benefícios adquiridos com a execução destas políticas. Dizem os autores:

⁵ Revista Parlamento e Sociedade/SP, 2016: p. 26.

Por meio das políticas públicas, o Estado deve contribuir para minimizar as desigualdades sociais e incentivar uma cidadania pró-ativa, para que as pessoas, com direitos reconhecidos e concretizados, possam também se solidarizar e multiplicar as formas de cooperação. (Idem)

Outro aspecto importante das estratégias de participação social na elaboração e execução de políticas públicas é a necessidade de uma reorganização institucional na perspectiva de uma nova forma de governança na gestão pública. Assim, foram surgindo uma série de espaços de discussão e debate que se tornaram também lugares coletivos de tomadas de decisão sobre políticas públicas. É o que afirma Travassos (2016):

Para estabelecer as parcerias foram criados espaços institucionais e formas de organização e atuação da participação social, como conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas, entre outras. Na gestão pública a participação social se dá nos espaços e mecanismos de controle social (p. 117)

É, portanto, neste sentido que segue a reflexão deste artigo, tomando a análise do processo de construção do Pacto pelo Saneamento Básico como um referencial de construção participativa de uma política pública, através da atuação do Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos.

3 Analisando o Pacto pelo Saneamento Básico a partir do Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará.

Nesta seção de análise, faz-se necessário, inicialmente, a descrição do Pacto e uma breve exposição sobre o Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da ALECE, que exerceu a liderança e a coordenação da sua construção. Em seguida, é apresentada a análise do processo de desenvolvimento do Pacto pelo Saneamento Básico a partir de seu principal produto, o Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará.

3.1 Pacto pelo Saneamento Básico

Inicialmente cumpre destacar que o Pacto pelo Saneamento Básico foi coordenado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos, que é um órgão de pesquisa, educação e memória, vinculado à Mesa Diretora da ALECE, cuja atribuição é “oferecer

embasamento técnico-científico necessário ao planejamento de políticas públicas e ao processo decisório legislativo no âmbito da AL”⁶.

Para tanto, este Conselho mantém uma relação de articulação e intercâmbio com instituições científicas e de pesquisa, centros tecnológicos e universidades, organismos ou entidades estatais e privadas voltados para o seu campo de atuação.

Apresenta assim, uma atuação que tem na participação social seu principal suporte metodológico de trabalho, utilizando-se de estratégia de construção de Pactos Institucionais envolvendo temas importantes para a sociedade cearense, identificados e debatidos por iniciativa do parlamento estadual, considerado como:

a ambiência adequada para promover uma articulação institucional necessária para aprofundar o conhecimento sobre os temas e promover o estabelecimento de compromissos institucionais compartilhados para superação dos desafios identificados, podendo transformar seus resultados em políticas públicas em benefício da população cearense.⁷

Entre os anos de 2007 a 2023, o Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da ALECE desenvolveu cinco pactos sociais principais são eles: “Pacto das Águas; Pacto pela Vida; Pacto pela Convivência com o Semi-árido Cearense; Pacto pelo Pecém e o Pacto pelo Saneamento Básico.”⁸ Todo esse trabalho constituiu-se a partir de mobilizações com a participação de instituições públicas, entidades da sociedade civil e do setor privado, resultando em publicações relacionadas e disponibilizadas para a sociedade no Site da ALECE.⁹

Dentre os projetos estratégicos conduzidos pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos destacamos o Pacto pelo Saneamento Básico, objeto desta pesquisa.

O Pacto pelo Saneamento Básico tem como objetivo principal: “promover a integração institucional e fortalecer a política pública de Saneamento Básico, visando à universalização da prestação dos serviços em nosso estado.”¹⁰ Nesse sentido, desde o início dos trabalhos do Pacto, no ano de 2019, foi criada uma

⁶ Fonte: ALECE/Institucional/Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Disponível em www.al.ce.gov.br/conselhodealtosestudoseassuntosestrategicos.gov.br. Acesso: 20/02/2023.

⁷ Fonte: ALECE/Institucional/Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. Disponível em www.al.ce.gov.br/conselhodealtosestudoseassuntosestrategicos.gov.br. Acesso: 20/02/2023.

⁸ Idem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

estrutura ampla de organização de sua coordenação estadual, envolvendo também a criação de grupos de trabalho para cada eixo do Pacto, conforme vemos a seguir:

Quadro 1: Coordenação Geral do Pacto pelo Saneamento Básico do Ceará

Coordenado pelo Conselho de Altos Estudos			
Nível estadual	Responsável por:	Composta por:	Compõem esta coordenação:
Coordenação Técnica Geral	definir e acompanhar a estratégia de construção do pacto.	16 (dezesseis) instituições públicas e entidades da sociedade com responsabilidades diretas na Política de Saneamento Básico	Secretarias das Cidades, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, e dos Recursos Hídricos, Funasa, Cagece, Cogerh, Arce, ACFor, Aris, Aprece, Abes, Assemae, Asa e Instituto Sisar.
Grupos de Trabalho por Eixos Temáticos	produzir o diagnóstico, indicar e identificar estratégias e programas e projetos exitosos, apoiar a articulação institucional, sistematizar proposições e compromissos assumidos institucionalmente.	57 (cinquenta e sete) instituições que coletaram e sistematizaram informações e analisaram com profundidade cada eixo temático.	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Documento Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará (ALECE/INEP, 2022)

Essa estrutura descentralizada e articulada de coordenação atuou de maneira interativa durante o processo de construção do debate para a elaboração do Plano Estratégico de Saneamento Básico. Foram consideradas as articulações nos níveis federal, estadual, regional e municipal.

A estratégia de construção do Pacto pelo Saneamento Básico considerou as escalas federal, estadual, regional e municipal da gestão do Saneamento Básico, as respectivas atribuições e competências legais de cada instância, assim como a interface com as demais políticas de meio ambiente, saúde, desenvolvimento rural, recursos hídricos, entre outras. A estrutura de coordenação do pacto se constituiu de instâncias nos diferentes níveis responsáveis por conduzir as ações, eventos e reflexões, sistematizar informações e proposições e estabelecer os compromissos para superação dos desafios identificados em cada um dos eixos temáticos.¹¹

Essa metodologia de trabalho do Pacto é marcada por um conjunto de atividades que incluem reuniões de grupos de trabalho, realização de seminários regionais e temáticos, a maioria realizados de maneira virtual no contexto da Pandemia da Corona vírus, durante os anos de 2020 e 2021. Aqui se percebe a preocupação estratégica da coordenação do pacto com a articulação da participação em nível municipal, esfera principal de realização das ações propostas nos programas do Plano de Saneamento Básico. Vejamos:

A participação efetiva do poder público municipal na construção deste Pacto é imprescindível, considerando que, por atribuição legal, o município é o detentor da titularidade dos serviços de Saneamento Básico. Neste sentido, buscou-se a mobilização dos poderes públicos municipais no Executivo e Legislativo em todas as etapas de construção do pacto, especialmente nos eventos, seminários regionais e temáticos, realizados de forma virtual, em decorrência da pandemia do Coronavírus. Destaca-se, ainda, que 62 (sessenta e duas) prefeituras indicaram representantes para acompanhar o processo de construção do Pacto.¹²

Como resultados dos debates sobre estas temáticas foram produzidas várias publicações.¹³ Dessas publicações, a escolhida para a análise nesta pesquisa é o Plano Estratégico de Saneamento Básico, no qual estão delineadas as linhas estratégicas e ações principais desta que se propõe a ser uma política pública para melhoria da qualidade de vida da população cearense.

3.2 Plano Estratégico de Saneamento Básico para o Ceará como política pública e estratégia de governança na Gestão Pública.

¹¹ Idem, p. 30.

¹² Ibidem, p. 31.

¹³ Principais publicações: “Iniciando o diálogo”, “12 Cadernos por Bacia Hidrográfica com informações sobre Saneamento Básico”, “Cenário Atual do Saneamento Básico do Ceará”, e encontra-se em elaboração o documento final “Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará” Mais informações podem ser obtidas no link <https://www.al.ce.gov.br/index.php/pacto-saneamento-basico>

O Plano Estratégico de Saneamento Básico para o Ceará, logo em sua introdução, descreve sua trajetória de construção a partir do Pacto pelo Saneamento Básico:

O Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará, portanto, é o produto final do Pacto pelo Saneamento Básico, coordenado pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que conduz a **articulação institucional e a metodologia participativa**. Vale destacar, entretanto, que todo o conteúdo técnico, as informações e proposições de programas e projetos são oriundas das equipes técnicas que representam 57 (cinquenta e sete) instituições públicas e organizações da sociedade civil que participam formalmente do Pacto.¹⁴

A citação acima já indica, pela quantidade de parcerias envolvidas em seu processo de construção, que a participação social é de fato uma metodologia estratégica, considerando a grande quantidade de interesses envolvidos nessa problemática do saneamento básico. Em nossa compreensão, essa metodologia revela um exercício de governança na construção de uma política pública, considerando principalmente que é uma iniciativa do parlamento estadual.

Todo esse processo interativo de trabalho resultou na estruturação de 3 (três) grandes Programas Estratégicos Gerais que podem ser considerados a espinha dorsal do Plano de Saneamento: “Marco Legal do Saneamento Básico; Fortalecimento Institucional e o Eixo Educação Ambiental.” (ALECE/INESP, 2022, p.39)

a) Programa “Marco Legal do Saneamento Básico”

A análise do Programa “Marco Legal do Saneamento Básico”, partindo das legislações existentes em nível federal e estadual, apontada no documento do Plano Estratégico do Saneamento Básico, indica uma série de avanços e entraves no processo de implantação de uma política de saneamento permanente no estado do Ceará. E um desses entraves está no fato de existir um “cenário de desarticulação entre as instâncias administrativas, estaduais e municipais, na abordagem e enfrentamento do problema (...)” (Ibidem p. 42). Esta constatação gerou um retardo temporal na implementação das ações da política de saneamento no Ceará,

¹⁴ ALECE/INESP: Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará, 2022, p. 31.

considerando o que a legislação vigente¹⁵ sobre saneamento determina, tornando a realidade ainda mais precária para a população.

Por outro lado, entretanto, esse retardo temporal, possibilitou a identificação de algumas lacunas na lei estadual mais recente sobre esse tema do saneamento, que é a Lei estadual 162/2016, possibilitando que fosse elaborada, nesse processo estratégico de construção do Pacto, uma proposta de atualização dessa legislação para atender aos desafios atuais de implementação de uma política pública de saneamento básico no estado.

b) Programa “Fortalecimento Institucional”

Já no Programa “Fortalecimento Institucional”, a principal preocupação dos envolvidos no pacto pelo saneamento básico para o Ceará é o fortalecimento da ideia de Governança. Aqui se procurou criar ambiente para que, as condições de participação social, que determinaram o processo de construção desta proposta de política pública, também estejam presentes em seu processo de gestão, através da estratégia da governança pública. Assim, foram previstos neste Programa geral de Fortalecimento institucional:

um Programa de Estruturação da **Governança Setorial**, com dois subprogramas de Fortalecimento Institucional do órgão gestor da Política de Saneamento Básico e de Captação de Recursos Financeiros para o Saneamento Básico; um Programa de Estruturação Sistema de Informações (Sisance e Siasar); e um Programa de Fortalecimento da Regulação da Prestação dos Serviços de Saneamento Básico. (ALECE/INESP, 2022, pp. 45-47.

Dessa forma, a perspectiva foi apontar as estruturas de uma gestão compartilhada que fortaleça cada órgão ou instância de governança envolvida na implantação das ações e programas de saneamento básico, principalmente de maneira articulada com o Programa do “Eixo Educação Ambiental”.¹⁶

c) Programa do “Eixo Educação Ambiental

¹⁵ A lei Federal nº 11.445, de 05/01/2007, que define as diretrizes nacionais para o saneamento básico no país, e a Lei Complementar Estadual nº 162, de 20/06/2016, que institui a Política Estadual de Abastecimento de Água e esgotamento sanitário, bem como cria o Sistema estadual de Informações sobre saneamento e o Fundo Estadual de Saneamento básico. Idem: p. 20.

¹⁶ ALECE: Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará (2022), p.16.

Nesse Programa “Eixo Educação Ambiental”, a ideia fundamental que guia o Pacto pelo Saneamento, e é explicitada através do Plano de Saneamento básico, é que uma verdadeira governança pública que garanta sua implementação com efetividade, eficiência e eficácia precisa ter uma participação consciente de todos os atores envolvidos imbuídos de seu papel e cuja consciência pode ser despertada através da Educação Ambiental, caminho único para a garantia da sustentabilidade. (ALECE/INESP, 2022). Dessa forma, o Plano prevê três programas e dois subprogramas estratégicos, conforme observamos a seguir:

- 1) Programa: Rede Cearense de Educação Ambiental – RECEBA;
- 2) Programa: Formação Continuada em Educação Ambiental para Saneamento Básico → Subprograma: Educação Ambiental para Saneamento Básico na escola e universidade. → Subprograma: Capacitação em Saneamento Básico para gestores municipais.
- 3) Programa: Comunicação para participação e controle social da Política de Saneamento Básico. (IDEM, p. 62)

O Plano Estratégico do Saneamento Básico, portanto, propõe uma série de subprogramas de educação ambiental que envolve desde o fortalecimento da Rede Cearense de Educação Ambiental (RECEBA), criada no ano de 2007 pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), passando pelo desenvolvimento de subprogramas de formação continuada em educação ambiental para o saneamento básico, que envolvam agentes de educação das escolas e universidades e a capacitação em saneamento básico tanto para gestores municipais como para a sociedade civil, através de suas organizações.¹⁷

Do exposto, pode-se afirmar que o trabalho realizado pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da ALECE, consubstanciado no Plano Estratégico de Saneamento Básico, configura-se como um exercício efetivo de governança pública desenvolvido na ambiência do parlamento estadual cearense. O Plano apresenta uma estrutura de planejamento bem articulada, com definição de programas, ações e responsabilidades claras, bem como com instrumentos e mecanismos participativos e transparentes para a implantação da Política Estadual de Saneamento Básico de maneira financeira e ambientalmente sustentável.

A problemática do saneamento básico é marcada por uma complexidade de questões e interesses que podem ser resolvidos a partir de um planejamento de longo prazo que envolva os diversos setores públicos e privados que tem interesse

¹⁷ IBDEM, pp. 63 a 76.

em sua superação. Assim, somente sendo enfrentado com uma política pública sólida, socialmente participativa e permanente é que será possível garantir uma infraestrutura de saneamento básico que promova um padrão sustentável de vida para os cidadãos brasileiros e cearenses em particular.

Considerações finais

Este artigo trouxe para a reflexão acadêmica o Pacto pelo Saneamento Básico, iniciativa do parlamento estadual cearense desenvolvida pelo Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da ALECE – Assembleia Legislativa do Ceará, no período de 2019 a 2022, no contexto da 30ª Legislatura, no sentido de elaborar OPlano para a implantação da Política Estadual de Saneamento Básico, já prevista na Lei Complementar N°162/2016.

A problemática investigada nesta pesquisa, de cunho qualitativo e metodológico bibliográfico e documental, constituiu-se em analisar as atividades do Pacto pelo Saneamento Básico enquanto uma construção de Política Pública liderada pelo parlamento estadual, numa perspectiva de exercício da governança pública no âmbito da ALECE.

A análise se deu a partir do estudo do documento intitulado Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará, principal resultado do trabalho realizado no âmbito do Pacto pelo Saneamento Básico ao longo dos quatro anos de seu desenvolvimento. Este documento apresenta a trajetória da organização de um trabalho que envolveu a mobilização e articulação de instituições públicas, no âmbito estadual e municipal, bem como universidades e outras instituições de cunho técnico privado e entidades da sociedade civil com interesse na problemática do saneamento básico no Ceará.

Percebeu-se neste estudo que foram discutidas e elaboradas de maneira amplamente participativa, através de reuniões das coordenações geral e regionais, reuniões de grupos de trabalho, realização de seminários temáticos em todas as regiões das bacias hidrográficas do Ceará, de forma online e presencial, conforme apresentado no texto, todo um conjunto de estratégias e ações que apontam para um autêntico exercício de Governança Pública, não apenas na construção do Pacto pelo Saneamento Básico, mas também, e principalmente, na proposição das ações de implantação da política estadual de saneamento básico no Ceará.

Portanto, partindo do referencial teórico desta pesquisa, que se fundamenta nos conceitos de Políticas Públicas, Governança Pública no legislativo e Participação Social, os resultados dessa análise documental apontam que de fato, ao liderar todo esse trabalho, a ALECE aplicou mecanismos de governança para a construção de uma política pública, com a participação interativa interna e externa, tornando-se um referencial de atuação do Poder Legislativo estadual na elaboração de políticas públicas, em uma área estrategicamente importante para o bem-estar sustentável da sociedade.

Referências bibliográficas

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; Menezes, Monique. **Políticas Públicas: Conceitos em Análise e Revisão**. Revista Agenda Política | Vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015 | ISSN: 2318-8499.
- ALECE – Assembleia Legislativa do Estado do Ceará/ Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. **Plano Estratégico de Saneamento Básico do Ceará**. Fortaleza/Ceará: 2022. Disponível em: www.al.ce.gov.br. Acesso: 30/01/2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 21-31, jan./jun. 2016.
- DUBOW, Camila; THIER, BORBA, Tatiana de; SANTOS, Camila Ribeiro; GARCIA, Edna Linhares; KRUG, Suzane Beatriz Frantz. **Participação Social na Implementação das Políticas Públicas de Saúde: uma revisão crítico-reflexiva**. Disponível em: www.redalyc.org/pdf/2653/265352024012.pdf. Acesso: 14/02/2023.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 4ª. Edição. São Paulo: Atlas, 1994.
- HAGUETE, Tereza Maria Frota. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Maria Margarida de. **Fundamentos de Metodologia Científica**, 5ª. Edição. São Paulo, Atlas, 2003.
- OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Organizadores). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.
- SIMÕES, Gabriel lima & SIMÕES, Janaína Machado. **Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro.pdf(ufma.br)**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015>. Acesso em 14/02/2023.
- SOUZA, CELINA. **POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, TIPOLOGIAS E SUB-ÁREAS**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002. Disponível em: www.google.com/politicaspUBLICAS. Acesso em 01/02/2023.