

Artigo

Análise da aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento (2020) a partir do “Narrative Policy Framework” (NPF)

Marina Bozzetto¹

Resumo

O presente texto tem como objetivo analisar o processo de aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB) no Congresso Nacional a partir do *Narrative Policy Framework* (NPF). Com a aplicação do NPF é possível verificar como a produção das defesas das políticas públicas perpassam diferentes construções narrativas, a depender de como cada ator identifica, por exemplo, o papel e eficiência do Estado nas políticas. O artigo foi desenvolvido a partir da análise do Projeto de Lei do Novo Marco e de dois pareceres favoráveis ao mesmo. Ademais, os parágrafos de cada documento foram codificados em pelo menos um elemento narrativo com auxílio de *software* de análise qualitativa e, com isso, foi possível fazer comparações entre os três arquivos.

Palavras-chave: Novo Marco Legal do Saneamento Básico; Produção de Narrativas; Políticas Públicas; *Narrative Policy Framework*.

Analysis of the approval of New Legal Framework for Basic Sanitation (2020) based on “Narrative Policy Framework” (NPF)

Abstract

This text aims to analyze the approval process of the New Legal Framework for Basic Sanitation (NLFBS) in the Legislative Chamber based on the Narrative Policy Framework (NPF). With the application of the framework, it was possible to verify how the production of public policy defenses permeates different narrative constructions, depending on how each actor identifies, for example, the role and efficiency of State in policies. The article was developed from the analysis of the Bill for NLFBS and two favorable opinions. Furthermore, the paragraphs of each document were coded in at least one narrative element with the aid of qualitative analysis software and, from that, it was possible to make comparisons among the three files.

Keywords: *New Legal Framework of Basic Sanitation; Production of Narratives; Public Policies; Narrative Policy Framework.*

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico completou em junho de 2021 um ano de sua aprovação, trazendo diversas e profundas mudanças na legislação e no desenvolvimento do setor. Este tema complexo, em especial devido aos altos déficits do serviço para atendimento da população brasileira, vem sendo ao longo dos anos um grande palco de discussões para os novos caminhos desta política pública.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar as narrativas presentes nos pareceres do Congresso Nacional para aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento. Para isso, em um primeiro momento, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a aplicação do “Narrative Policy Framework” (NPF) no estudo da produção de políticas públicas e, em seguida, a teoria foi aplicada na análise de alguns Pareceres do Congresso Nacional sobre o Projeto de Lei nº 4.162 (2019), que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico. Tal aplicação empírica dos conceitos teóricos do NPF foi feita com a pretensão de se aproximar e testar a metodologia para o contexto de políticas de saneamento, tendo sido importante para mostrar como os diversos atores constroem narrativas divergentes a partir das visões que estes possuem sobre as políticas públicas e o papel do Estado sobre elas: mesmo concordando com o Novo Marco, cada ator apresenta uma narrativa com enredos próprios.

Ademais, a exploração deste artigo, de estudar a mudança da política de saneamento a partir da perspectiva narrativa, será útil para novos estudos ao indicar diferentes possibilidades de análise desse tema.

O lugar das narrativas na produção de agendas

Os processos de mudança e consolidação de uma política pública, sua entrada na agenda, produção e posterior aprovação, podem ser analisados a partir de diversos modelos analíticos. Neste campo, o estudo das formações de agenda é imprescindível para se entender os processos de construção de políticas públicas, pois indicam as discussões e políticas que serão atendidas nos governos. Segundo Capella (2020), a formação de agenda é um processo em que questões passam a ser

prioridades para o governo, envolvendo nesta dinâmica uma intensa competição entre o que vai ganhando ou perdendo atenção.

Nessa perspectiva, diversos modelos foram criados a fim de sistematizar os processos e mudanças de *policy*² especificamente sobre a formação de agenda, sendo os principais o Modelo dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, [1984] 2003) e Equilíbrio Pontuado (Baumgartener; Jones 1993). Já para entender os processos de produção das políticas públicas podem ser usadas as abordagens *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993) e o *Narrative Policy Framework* (NPF).

Em suma, o Modelo dos Múltiplos Fluxos vai explicar as mudanças nas agendas a partir da convergência de três fluxos, que são independentes, mas interagem entre si (KINGDON, 2003). Assim, a mudança na agenda poderia ocorrer quando os três fluxos (político, solução e problemas) se alinham gerando uma oportunidade para mudanças nas políticas, e ocorre geralmente por ação de empreendedores políticos que aceleram ou barram os fluxos a fim de mudar ou manter uma política (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2006). Assim, é reforçado no modelo, que não basta um problema e sua solução ser identificada, sendo necessário também uma “abertura” institucional (GOMES; MOURA; ALVES, 2020; ROLAND; HELLER; REZENDE, 2020; CAPELLA, 2020).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, evidencia que as políticas públicas são marcadas tanto por momentos de estabilidade e mudanças incrementais, quanto por grandes e rápidas mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Assim, ela traz uma abordagem para estudar os períodos estáveis e as mudanças rápidas de políticas a partir de três pontos centrais:

- 1) o conceito de subsistema de políticas e os momentos em que temas superam os limites dos subsistemas e acessam o macrossistema por meio daquilo que o autor nomeia de a construção de “policy monopoly”; 2) grande destaque é dado para os conceitos de “policy image” nos momentos pré-decisionais; 3) a última grande contribuição do modelo insere aspectos institucionais de extrema relevância com o conceito de “policy venue”. (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 7-8).

Por fim, o ACF, desenvolvido por Sabatier, aperfeiçoado posteriormente pelo autor e Weible, consiste num framework cuja finalidade é entender as mudanças

² Política

nas políticas públicas a partir das disputas e dos autores que as envolvem. O *framework* possui diversos conceitos chave. Dentre eles está o sistema de crenças baseado em três camadas: núcleo duro, núcleo político e aspectos instrumentais. No núcleo duro, estão as crenças difíceis de mudar por causa de valores intrínsecos e resistência dos atores. Já o núcleo político, são os posicionamentos a respeito das políticas públicas. E, por fim, os aspectos instrumentais são as medidas necessárias para colocar em prática o núcleo político (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Buscando uma proposta de centralizar os atores e ideias nos estudos das políticas, um outro *framework* – NPF – considera como ponto fundamental a análise da *policy* a partir das narrativas empreendidas na defesa – ou oposição – de cada política. Jones *et al.* (2010) definem que narrativas possuem estruturas e características semelhantes, podendo ser analisadas de forma metodológica e sistemática a partir de um modelo de narrativas políticas – NPF.

Segundo Jones *et al.* (2015), a premissa do NPF é de que as histórias são constituintes dos seres humanos, sendo os pensamentos e emoções baseados numa estrutura de história (*story*). A conclusão a partir disso é que se as histórias são tão importantes nas nossas ideias, elas também devem influenciar as “*policies*”. Nas palavras dos autores:

If stories are so constitutive of human existence that we could easily consider them distinct aspects of the human condition and so fundamental that we cannot easily imagine communication without them, then it follows that stories are, at the very least, important. And if stories are important for us as individuals, then it also probably follows that stories must play an important role for groups and the collective actions in which these groups engage, such as those present in the processes, outcomes, implementation, and designs of public policy³. (JONES, *et al.*, 2015, p. 1).

Dessa forma, e na mesma linha dos autores citados, Thais Camargo (2018) coloca que as narrativas são formadas basicamente de histórias. Para além, elas são a forma central com a qual as pessoas se comunicam e se organizam. Ainda para a autora, as narrativas possibilitam que os *policy making* transformem

³ Tradução: Se as histórias são tão constitutivas da existência humana que poderíamos facilmente considerá-las aspectos distintos da condição humana e tão fundamentais que não podemos imaginar facilmente a comunicação sem elas, então segue-se que as histórias são, no mínimo, importantes. E se as histórias são importantes para nós como indivíduos, então também provavelmente segue que as histórias devem desempenhar um papel importante para os grupos e as ações coletivas em que esses grupos se envolvem, como aqueles presentes nos processos, resultados, implementação e projetos de políticas públicas.

problemas complexos em situações compreensíveis com soluções concretas. Ademais, elas são responsáveis por organizar e expressar os entendimentos dos atores dentro dos conflitos políticos, evidenciando, ainda, as questões importantes para cada ator e o que está, de fato, em jogo.

Nesse sentido, a teoria do NPF traz alguns pontos em comum nas “narrativas de política”:

São “histórias com uma sequência temporal de eventos que ocorrem em um roteiro populado por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquétipos, culminando em uma moral da história” (Jones & McBeth, 2010, p. 329). De acordo com o quadro teórico, os componentes das narrativas de políticas são os elementos estruturais citados no conceito acima (cenário, roteiro, personagens e moral da história) e as estratégias de narrativa que compõem o conteúdo de cada narrativa de política. (BARCELOS, et. al. 2020, p. 1632).

Nesta estrutura, o cenário diz respeito ao local em que a narrativa se encontra, podendo ser um ambiente geográfico, um contexto, uma situação institucional, entre outros. O Roteiro é a história apresentada, que amarra todos os outros aspectos da narrativa. Os personagens são vilões, heróis, vítimas, entre outros. Já a moral da história é a conclusão da narrativa, na qual é apresentada a ação a ser tomada (idem, p. 1637).

Para além dessa estrutura, o NPF pressupõe que as narrativas das políticas acontecem em três níveis (micro, meso e macro), não acontecendo de forma excludente. O nível micro – individual – diz respeito “à *influência das narrativas de política nos indivíduos*” (ibidem). Para esse nível, o modelo traz dez premissas: i) *Boundedly rational*; ii) *Heuristics*; iii) *Primacy of Affect*; iv) *Two kinds of cognition*; v) *Hot cognition*; vi) *Confirmation and disconfirmation bias*; vii) *Selective exposure*; viii) *Identity-protective cognition*; ix) *Primacy of groups and networks*; e x) *Narrative cognition* (JONES, et al., 2015, p. 13).

Em resumo, os pressupostos falam que os indivíduos possuem racionalidade limitada, devido ao acesso limitado de informações. Por causa disso, eles tomam atalhos para processar informações, muitas vezes enraizados em experiências anteriores. No entanto, mesmo que os indivíduos sejam racionais, as emoções ou afetos por vezes se sobrepõem à razão.

Para além, e também definido pelos mesmos autores, possuímos dois sistemas de cognição: o primeiro é inconsciente e involuntário e resistente às mudanças; o segundo diz respeito às tarefas difíceis. Ainda, é apontado que esse acesso às informações e fontes que serão utilizadas são seletivas, assim como a forma em que estas são expostas, pois os diferentes contextos e relações sociais de cada pessoa influenciam na forma como cada indivíduo processa as informações.

E, por fim, as pessoas se situam e entendem o mundo a partir das narrativas de forma exógena e endógena. Exógena seria a maneira pela qual as pessoas se comunicam com outros grupos; já endógena, seria como se organizam os pensamentos, os afetos, etc. (idem).

No nível micro, e a partir destes pressupostos, o modelo NPF está mais associado à relação entre os indivíduos e as narrativas de políticas, ou seja, em entender como as narrativas políticas impactam as opiniões e entendimentos em níveis individuais. Apesar de poucas pesquisas neste nível, ele é importante pois:

If we are to understand how, when, and why policy narratives shape public policy processes, designs, and outcomes at the larger meso and macro scales, we need the most refined understanding of how narrative works at an individual level as is possible⁴ (idem, p. 15).

No nível meso – grupo/ coalizão – por sua vez, as narrativas são utilizadas para vencer disputas políticas. Essas narrativas são construídas por grupos, indivíduos, mídias, entre outros, para defender ou criticar determinada política a partir de um conjunto de crenças e ideias, para se seguir determinado objetivo político (JONES, et. al., 2015 & CAMARGO, 2018).

As pesquisas no nível meso geralmente analisam as seguintes questões: i) quem compõe as narrativas; ii) como elas foram construídas; iii) qual a relação entre congruência da narrativa e sucesso da política; iv) como estas narrativas afetam os “sistemas de políticas” (JONES, et al., 2015). A tabela abaixo, da mesma autora, traz as hipóteses deste nível, que estão principalmente relacionadas ao

⁴ Tradução: Se quisermos entender como, quando e por que as narrativas políticas moldam processos, projetos e resultados de políticas públicas nas escalas maiores e macro, precisamos da compreensão mais refinada de como a narrativa funciona em um nível individual, como é possível.

entendimento dos usos das narrativas por atores para, por exemplo, construir coalizões estratégicas.

Quadro 1 - Hipóteses do nível meso - NPF

Categoria	Hipótese	Breve descrição da teoria	Formulação da hipótese
Narrativa estratégica	H 1 e H 2: Escopo de conflito	De acordo com EE Schattschneider (1960), atores políticos irão expandir ou contrair o escopo do conflito para controlar o envolvimento de outro ator em um subsistema de políticas para favorecer suas posições.	Grupos ou indivíduos que são retratados como perdedores em uma questão política usarão elementos narrativos para expandir a questão política para aumentar o tamanho de sua coalizão. Grupos ou indivíduos que são retratados como vencedores em uma questão política usarão elementos narrativos para conter a questão política para manter o <i>status quo</i> de coalizão (McBeth et al., 2007).
Narrativa estratégica	H3: Herestética	De acordo com Riker (1983), atores políticos usarão estratégias de comunicação para estruturar coalizões de tal maneira que eles ganhem.	Os grupos irão heresteticamente empregar narrativas de políticas para manipular a composição de coalizões políticas para seus benefícios estratégicos (Jones e McBeth, 2010).
Narrativa estratégica	H4: The Devil Shift	Atores políticos irão “exagerar os motivos maliciosos, comportamentos e influências de oponentes” (Sabatier <i>et al.</i> , 1987).	Maior incidência do "Devil Shift" nos subsistemas de política é associado à política da intratabilidade (Shanahan et al., 2011a; Shanahan <i>et al.</i> 2013).
Crenças Políticas	H5: Coalition Glue	A qualidade dos laços que unem coalizões de defesa importa. Coalizões com laços mais fortes são menos propensos a ser “distraídos por desacordos internos”, mais capazes de coordenar atividades e proteger recursos (Shanahan et al., 2011a, p. 548).	Coalizões de advocacy com políticas narrativas que contêm maiores níveis de "Coalition Glue" (estabilidade da coalizão, força e coesão intra-coalizão) terá mais probabilidade de influenciar resultados políticos (Shanahan et al. 2011a; Shanahan et al. 2013).
Política de aprendizagem	H6: Política Narrativa de Persuasão	Reconfigurar os elementos das políticas narrativas podem alterar a paisagem da política independentemente de novas informações ou eventos (Shanahan et al., 2011a).	Variação nos elementos das narrativas políticas ajudam a explicar a política de aprendizagem, mudança de política e resultados da política (Shanahan et al. 2011a).

Opinião pública	H7: Opinião pública exógena	A opinião pública funciona potencialmente como recurso e restrição nos atores do subsistema de políticas. Quando a opinião pública é a favor de um grupo, eles vão tentar usar essa opinião para sua vantagem (Jones e Jenkins-Smith, 2009).	Quando a opinião pública exógena é congruente com a preferência política de uma coalizão, as coalizões oferecerão políticas narrativas que procuram conter a coalizão do subsistema (mantendo o status quo de adesão à coalizão) (Shanahan et al. 2011a).
Opinião pública	H8: Opinião pública endógena	-	Quando choques de opinião pública endógeno são incongruentes com uma preferência política da coalização, as coalizões vão oferecer narrativas de políticas que procuram expandir a coalizão de subsistema (Shanahan et al. 2011a).
Coalização Aliança	H9: Mídia	A mídia é uma importante jogadora nos subsistemas políticos que foram negligenciados no estudo de políticas públicas (Shanahan et al., 2008).	A mídia pode contribuir para coalizões de defesa (Shanahan et al. 2008).

Fonte: JONES, *et al.*, 2015, p. 17 – 18. Tradução própria

Por fim, no nível macro – institucional/ cultural – há argumentação de que o modelo teria condição de prever as narrativas políticas institucionais e culturais que influenciam e moldam as políticas públicas. (*idem*). Neste nível, entretanto, também possui poucas pesquisas.

Este breve resumo do modelo NPF nos permite entender seus principais pontos teóricos para analisar as políticas públicas. Todavia, para um melhor entendimento dos resultados e análises que utilizam este modelo, a seção a seguir tratará de dois exemplos: produção das políticas de ações afirmativas na UFPEL, de Barcelos e Neto (2020); e narrativas de políticas de aborto no Brasil, de Camargo (2018).

Apesar de ter diversos outros exemplos que serviram como base para análises utilizando o NPF – por exemplo a análise das Avaliações de Impacto realizadas pela Comissão Europeia, de Radaelli, Dunlop e Fritsch (2013) – a escolha destes dois casos se deu por dois motivos principais: i) apesar de ambos seguirem na estrutura dos elementos narrativos, eles seguem diferentes caminhos teóricos e diferentes níveis e hipóteses são mobilizadas em cada trabalho; e ii)

privilegiou-se a descrição de casos do contexto brasileiro, para uma aproximação maior com o objeto deste ensaio.

Alguns exemplos de análises utilizando NPF

- Primeiro Exemplo: produção de políticas de ações afirmativas

O primeiro caso brevemente explorado aqui será a pesquisa realizada por Barcelos e Neto (2020). O artigo tem como “*objetivo principal [...] analisar o papel das narrativas nos processos de construção das decisões que resultaram na adoção de políticas de ações afirmativas na Universidade Federal de Pelotas (UFPel)*”. (BARCELOS, *et al.*, 2020, p. 1638).

Para realizar a pesquisa, os autores utilizaram NPF Qualitativo e a análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas, documentos como atas de reuniões e marcos regulatórios. As codificações foram feitas com a divisão de qual era o roteiro, personagens, estratégia narrativa e moral da história, utilizando alguns roteiros identificados no *codebook* de Shanahan et al. (2018, *apud* BARCELOS *et al.*, 2020, p. 1638).

Os autores focam em duas questões no nível meso do modelo: “Como os grupos envolvidos constroem narrativas de política?” e “Qual é o efeito das narrativas de política no processo de produção de políticas públicas?” (idem, p. 1643). As hipóteses desenvolvidas são que coalizações produziram narrativas que influenciaram na produção das políticas.

A respeito das estruturas verificadas nos documentos, o Quadro abaixo traz a sistematização resumida dessas informações:

Quadro 2 - Estrutura da narrativa: Exemplo 1

Estrutura da narrativa	Descrição
Estratégia	1) Mecanismos de causa mecânica. Ações mesmo que não intencionais são previstas por quem está no controle. 2) Mecanismo de causa intencional. Estratégia menos utilizada, que considera que as ações são intencionais, ou seja, de opressão. 3) Mecanismo de causa inadvertida. Sem culpar diretamente os vilões, a causa seria pela desigualdade e negligência.
Cenário	Espaços institucionais no qual as políticas eram discutidas para implementação pela UFPel

Roteiro		1) “História de Controle e Desamparo”. Histórias com arco dramático, com foco na histórica vulnerabilidade das populações indígenas, negras, quilombolas. Maior parte das narrativas seguiram este roteiro. 2) “Conspiração”. Poucas pessoas controlam o acesso à educação, para benefício próprio. Tal roteiro apareceu em parcela menor das narrativas.
Personagens	Heróis	Coalizão “Fórum Cotassim”, por apresentarem demandas para a Universidade, que viriam a formar as políticas.
	Vilões	Sociedade, o Estado ou as universidades, mas poucas narrativas apresentaram vilões.

Fonte: Elaboração própria a partir de BARCELOS, *et al.*, 2020.

Durante análise dos documentos, os autores verificaram como narrativas contadas influenciaram na implementação da política afirmativa. Por exemplo, sobre a política de cotas para graduação, a Universidade seguiu a proposta do “herói” Fórum Cotassim, ao invés de seguir a Lei 12.711/2012 (que tinha um número mínimo menor). Outro exemplo é a respeito da criação de vagas especiais para quilombolas e indígenas: na narrativa, a administração da faculdade, caso aprovasse a proposta, seria colocada como “herói”.

A apresentação dessa pesquisa no presente ensaio será útil por exemplificar análises da aplicação do modelo de NPF. Para além, metodologicamente, torna-se importante por evidenciar caminhos possíveis de análise para a seção empírica.

- Segundo Exemplo: narrativas de políticas de aborto

A tese de doutorado apresentada por Thais Camargo, em 2018, tinha como objetivo “*explorar, por meio da análise das narrativas pró-direito ao aborto no Brasil, os níveis meso e macro do narrative policy framework (NPF), bem como testar as possíveis contribuições das técnicas de text mining para as análises de narrativas de políticas públicas*” (CAMARGO, 2018, p. 6).

O trabalho traz para discussão 4 das hipóteses apresentadas por Jones *et al.* (2014): H1, H2, (Escopo de conflito), H3 (Herestética), e H5 (Coalition Glue). Na tese, a pesquisadora contraria as hipóteses 1 e 2, e corrobora as 3 e 5.

Ao longo dos documentos, a autora analisa que houve uma adoção estratégica de narrativas a fim de articular coalizões e alianças. Estrategicamente, foram adotadas narrativas compartilhadas entre os grupos – no caso, com a área da saúde. Para além dessa narrativa compartilhada para coalizão, começaram a surgir narrativas de disputas. Como citado anteriormente, as H1 e H2 preveriam

uma reação do grupo – no caso feministas pró legalização do aborto – que expandiria sua coalizão. Entretanto, tal cenário não foi o encontrado pela autora.

Segundo Camargo, a reação do grupo de feministas foi se restringir ainda mais na narrativa da saúde. E, contrariando o esperado, essa

restrição do escopo [...] levou a conquistas para a coalizão pró-direito ao aborto, com transformações significativas do *status quo*: tanto a criação dos serviços de aborto legal quanto a autorização do aborto em casos de anencefalia resultaram dessa mudança de estratégia (CAMARGO, 2018, p. 115).

Apesar de testar as hipóteses, a tese da pesquisadora também se propõe a conectar as hipóteses do nível meso ao nível macro do NPF. Neste sentido, a autora coloca que narrativas podem alterar estruturas no subsistema de políticas públicas, mudando as ações e mobilizações futuras e criando limites para as narrativas futuras (idem). Nas palavras da autora:

A tese propõe que houve uma institucionalização da narrativa de saúde pública, tanto por ter se tornado a principal narrativa da coalizão pró-direito ao aborto quanto por ser a principal narrativa contida nos documentos que embasam as políticas públicas para aborto no Brasil, como demonstrado pelos documentos identificados na pesquisa (idem, p. 116).

Por fim, e especificamente acerca da aplicação do NPF, a autora faz sistematizações das estruturas narrativas, destacando o “enredo” como um elemento de difícil clareza. Devido a isso, é utilizada a classificação de Stone (2011 *apud* CAMARGO, 2018).

Para além, ela acrescenta a “definição de problema” na estrutura analítica, por considerar ser este um ponto chave para entendimento e comparação das narrativas de políticas públicas. Para fins de comparações com a análise empírica deste ensaio, o Quadro abaixo traz as sistematizações por narrativa.

Quadro 3 - Estrutura das narrativas: Exemplo 2

Elementos	Narrativa de autonomia	Narrativa de saúde pública	Narrativa de violência sexual	Narrativa de anencefalia
-----------	------------------------	----------------------------	-------------------------------	--------------------------

Contexto	Constituição de 1988; criação do SUS; conferências da ONU; criação dos programas de aborto legal; oposição crescente ao aborto.	Constituição de 1988; criação do SUS; conferências da ONU; criação dos programas de aborto legal; oposição crescente ao aborto.	Código Penal de 1940; criação do SUS; criação de programas legais de aborto a partir de 1989; resoluções do CNS; Normas Técnicas do MS.	Criação do SUS; número crescente de mulheres pedindo autorização para interrupção de gestações de fetos anencéfalos na justiça; ADPF 54 apresentada em 2004; decisão favorável do STF em 2012.
Vítimas	Mulheres, especialmente as negras e pobres	Mulheres, especialmente as negras e pobres	Mulheres e meninas que sofreram violência sexual.	As mulheres que são forçadas a levar a termo uma gravidez sabendo que o feto não sobreviverá.
Vilões	Segmentos conservadores, especialmente religiosos, que se opõem à legalização do aborto.	Segmentos conservadores que se opõem à legalização do aborto.	Agressores/deputados conservadores	O Estado
Protagonistas	Mulheres	Médicos	Mulheres e meninas que sofreram violência sexual	Médicos
Definição do problema	O direito ao aborto é um direito reprodutivo. Sua criminalização é uma violação da autonomia feminina que reforça desigualdades sociais.	O aborto clandestino é um problema de saúde pública.	Impedir a interrupção de gravidezes decorrentes de estupro é uma revitimização, uma nova violação dos direitos das mulheres.	O feto anencefálico não pode sobreviver ao parto e, portanto, não há aborto, porque a interrupção da gravidez não causa a morte do feto. Forçar as mulheres a levarem essas gravidezes a termo é tortura.
Enredo	A luta por direitos reprodutivos obteve sucessos, mas é preciso avançar mais. Para isso, o Brasil deve honrar os compromissos internacionais que assumiu.	A luta por direitos reprodutivos obteve sucessos, mas é preciso avançar mais. Para isso, o Brasil deve honrar os compromissos internacionais que assumiu.	O direito ao aborto em casos de estupro está previsto desde 1940. O Estado deve cumprir seu dever de garanti-lo.	O desenvolvimento de tecnologias de diagnóstico tornou possível a identificação dos casos de anencefalia, mas a legislação não acompanhou esse desenvolvimento.
Moral da história	O aborto deve ser legalizado e realizado nos serviços de saúde pública, para garantir o acesso às mulheres de baixa renda.	O aborto deve ser legalizado e realizado nos serviços de saúde pública, para garantir o acesso às mulheres de baixa renda.	O aborto deve estar disponível no serviço público para as vítimas de violência sexual.	O aborto deve ser permitido nos casos de anencefalia.

Fonte: CAMARGO, 2018, p. 88 – 89.

É interessante notar que apesar de todas as narrativas terem o mesmo objetivo da legalização do aborto, elas são construídas com personagens e enredos diferentes, cada um contando uma história específica.

Apresentação dos dados e método utilizado

Esta pesquisa foi realizada a partir da análise de conteúdo dos documentos em defesa de um Projeto de Lei e de 2 pareceres favoráveis ao Novo Marco Legal. A análise se concentrou numa codificação de cada parágrafo do documento, sendo que estas codificações seguiram os exemplos dos casos expostos anteriormente. Ou seja, foram identificados cenário, personagens – vítimas e vilões – roteiro, moral da história e definição do problema. Cada um dos parágrafos de cada documento foi codificado em pelo menos um elemento narrativo com auxílio do *software* de análise Atlas.ti, e, a partir disso, foi possível fazer comparações entre os três arquivos.

O Novo Marco Legal, sancionado em 2020, trouxe como principal alteração a forma de contratação dos serviços de saneamento por parte dos municípios. Dentre as mudanças estão a obrigatoriedade de se realizar licitação; criação de blocos regionais para participar dos leilões dos serviços; mudança nos objetivos de universalização; e novas atribuições à Agência Nacional das Águas (ANA).

Como citado na introdução, o objetivo deste trabalho foi de entender quais foram as narrativas presentes nos pareceres para aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento. Com isso, pretende-se entender melhor os elementos mobilizados na política.

O Quadro abaixo traz a relação dos documentos analisados. É importante ressaltar que estes foram os documentos encontrados em sites oficiais.

Referência	Documento	Órgão	Data	Fonte
I	Projeto de Lei 4162/ 2019	Senado Federal	08/07/2019	https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462
II	Parecer, de 2020, do PL 4162/2019	Comissão de Meio Ambiente	07/04/2020	https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090241&ts=1616445853615&disposition=inline

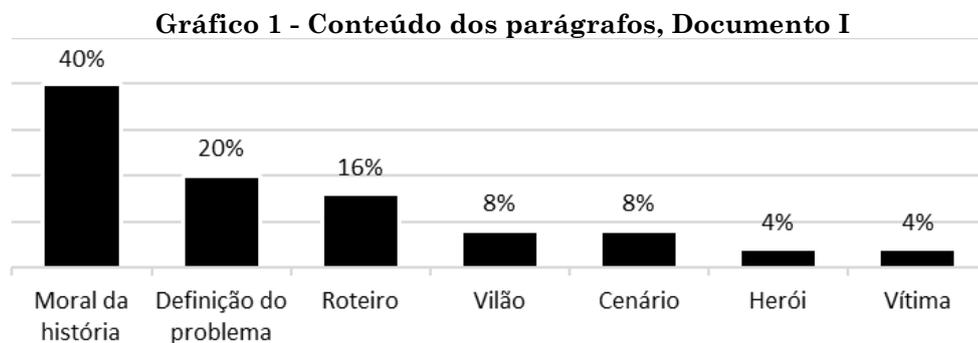
III	Parecer, de 2020, do PL 4162/2019	Plenário	19/06/2020	https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8125482&ts=1616445848371&disposition=inline
-----	-----------------------------------	----------	------------	---

Elaboração Própria

Análise dos documentos

Documento I

O Documento I – Projeto de Lei – se inicia com a apresentação da Proposta que atualiza o marco legal do saneamento básico. Após, a partir da página 25, há a defesa da proposta. O conteúdo dos parágrafos está dividido da seguinte forma:



Elaboração Própria

O **Cenário** da narrativa é o arranjo institucional presente no momento, no contexto das Leis n. 9.984, de 17 de julho de 2000, n. 10.768, de 19 de novembro de 2003, n. 11.107, de 6 de abril de 2005, n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017 e n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.

O **Roteiro** foi baseado na apresentação dos principais dados do acesso ao serviço de saneamento, contando uma história trágica e problemática sobre a política. O Roteiro conta com dados de acesso para abastecimento de água e rede coletora de esgoto para a população urbana e rural; e explicitação da relação de prestadores destes serviços – maioria por administração pública mista ou direta.

A **Definição do problema** – elemento incorporado a partir da tese defendida por Thais Camargo, citada acima – utiliza os dados apresentados no roteiro para especificar quais os problemas que justificariam os baixos dados da política. Por exemplo:

Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as empresas estaduais possuem forte predomínio e a iniciativa privada está presente em apenas

6% dos municípios, apesar de representar mais de 20% dos investimentos realizados no setor. [...] Um primeiro problema decorrente deste arranjo, se deve à baixa capacidade regulatória dos titulares do serviço, o que afeta negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico, e influencia na qualidade e preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória” (SENADO FEDERAL, 2019, p. 26).

A respeito dos **Personagens**, o projeto coloca como **Vítima** os brasileiros que não possuem acesso adequado à água e esgotamento sanitário. O **Vilão** foi identificado como sendo “*os Estados e as concessionárias públicas [que] não conseguiram executar os empreendimentos previstos*” e “*a grande variabilidade de regras regulatórias [que] se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços*” (ibidem).

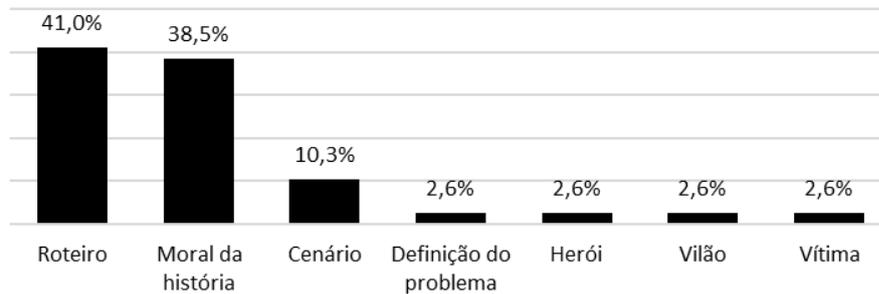
Por fim, a **Moral da história**, diz respeito às ações necessárias de serem tomadas, que, na história, estão no projeto. Ou seja, a moral é o próprio Projeto. Dessa forma, o PL resolveria os principais problemas identificados no setor, como a questão da titularidade dos serviços, regulação do setor e as condições para as empresas competirem, deixando o processo mais transparente e sustentável economicamente. Neste sentido, o **Herói** da história seria o Governo Federal por apresentar o Projeto, deixando “*explícita a proposta de relevância do tema para o país e a sua urgência*” (ibidem).

A narrativa construída em torno da defesa do Projeto de Lei, portanto, começa com a apresentação dos baixos dados do saneamento básico, identificando como problemas em especial as regulações vigentes no momento e as companhias estaduais. Assim, tem-se a defesa da entrada da iniciativa privada a partir das licitações tornadas obrigatórias.

Documento II

O Documento II – Parecer da Comissão de Meio Ambiente sobre o Projeto de Lei – é dividido em 3 partes: i) Relatório (apresentação dos principais pontos do Projeto); ii) Análise (defesa do voto); iii) Voto favorável ou contrário. Assim, a análise das estruturas narrativas se concentrou apenas na segunda parte. O conteúdo dos parágrafos está dividido da seguinte forma:

Gráfico 2 - Conteúdo dos parágrafos, Documento II



Elaboração própria

A narrativa do Documento II é construída principalmente em torno do roteiro (enredo) e da moral da história, ou seja, evidenciando as soluções do Projeto de Lei.

O **Cenário** é institucional, com a apresentação das medidas provisórias e projetos de lei que antecederam as discussões deste projeto. O **Roteiro** constrói-se a partir das descrições dos principais dados do saneamento e dos problemas que eles acarretam. Por exemplo, a história traz a relação entre adequação dos serviços de saneamento e a dependência de outros setores como turismo. Outro exemplo:

O estudo do Trata Brasil também demonstra que as operações com saneamento básico geram muitos empregos. Por exemplo, de 2005 a 2015, as obras de saneamento básico propiciaram a criação de 69 mil empregos diretos por ano, apenas no setor de construção civil. (SENADO FEDERAL, 2020a, p. 6).

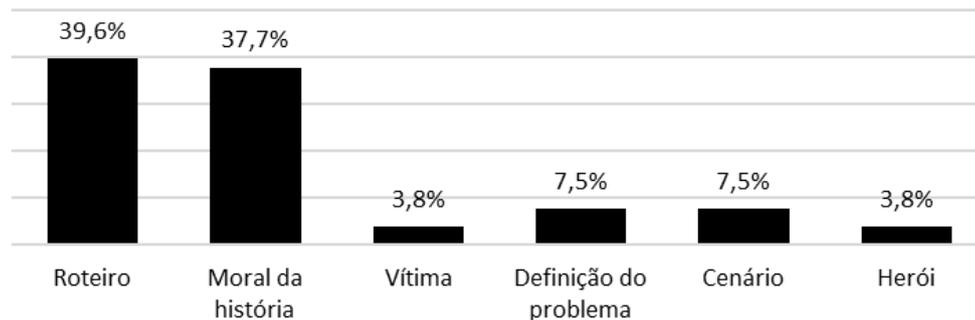
O principal **Problema** identificado na história é a precariedade dos atendimentos e problemas estruturais das operações dos serviços. Assim, e a respeito dos **personagens**, o **Vilão** seria o prestador de serviço e o atraso legislativo sobre este setor. Já a **Vítima** é a mesma identificada no Documento anterior (milhões de brasileiros sem acesso ao serviço de saneamento básico adequado). O **Herói**, por sua vez, são os atores que estão aprovando e garantindo “a tramitação célebre de um projeto tão essencial à população brasileira” (idem, p. 10).

A **Moral da História**, por fim, é o Projeto de Lei. Este é descrito ao longo de toda história evidenciando os motivos e como o projeto conseguiria resolver o problema dos baixos números do saneamento básico no Brasil.

Documento III

O Documento III – Parecer do Plenário, de 19/06/2021 – também é dividido da mesma forma que o Documento anterior. Verifica-se também que a construção narrativa é próxima à do Documento II. O conteúdo dos parágrafos está dividido da seguinte forma:

Gráfico 3 - Conteúdo dos parágrafos, Documento III



Elaboração Própria

Observa-se que, parecida com o Documento II, a defesa é principalmente construída a partir do roteiro e moral da história. Ou seja, a amarração da defesa do projeto e estratégia adotada é a partir de como o projeto será desenvolvido a fim de resolver os problemas identificados.

O **cenário**, na linha dos documentos anteriores, é institucional. Ou seja, a história se insere no contexto das Medidas Provisórias que o Congresso vem discutindo a respeito do assunto e nas legislações.

O **Roteiro** é construído a partir de alguns pontos principais: apresentação dos dados de saneamento básico no Brasil, questões de orçamento da União e previsão de gastos dessa política, estruturas atuais de regulação, relação entre saneamento e habitações informais – como assentamentos – e contexto da pandemia Covid-19.

A **definição do problema** é construída em relação com os pontos levantados no roteiro. Por exemplo, o modelo institucional ser atrasado segundo pareceres anteriores. Para além,

Além da precariedade nos índices de atendimento, observam-se sérios problemas estruturais ligados à operação e à manutenção desses serviços,

como o desperdício de água tratada [...]. Convertida em valores financeiros, essa perda de água equivale a cerca de R\$ 10 bilhões desperdiçados anualmente, conta que é repassada ao conjunto dos consumidores por meio das tarifas (SENADO FEDERAL, 2020b, p. 6).

Sobre os **personagens**, novamente foram colocadas como **vítima** as pessoas que não possuem acesso adequado a abastecimento de água e esgoto sanitário. Já o herói é evidenciado no final do texto: Câmara do Senado caso prove a PL. Segundo a narrativa,

o Senado Federal estará não somente evitando, nos próximos anos, a morte de milhares de brasileiros, muitas deles ainda crianças, mas também reduzindo a pressão sobre o Sistema Único de Saúde, ao diminuir o número de internações provocadas pelo simples fato de que quase metade da população desse País, ainda que tenha acesso à cobertura de rede de telefonia celular, tem permanecido com os pés no esgoto (idem, p. 13).

O **Vilão** não foi explicitado ao longo do documento. Entretanto, identifica-se que na história os problemas permanecem devido ao cenário institucional estar atrasado. Assim, o vilão seria a gestão passada que não tomou providências para atualizar o Marco Legal e melhorar a situação da população brasileira.

A **moral da história**, por fim, também foi o próprio Projeto de Lei. Durante todo o documento, há a descrição de como cada parte do projeto resolveria cada um dos problemas identificados.

Considerações Finais

A partir da análise dos três documentos, foi possível verificar que todos seguem elementos narrativos que se somam pela aprovação da política.

É possível verificar que nos três documentos há a mobilização dos dados de saneamento identificando as deficiências dessa área na sociedade. Os problemas identificados, em suma, foram a forma de regulação que estava corrente, a falta de capacidade dos Estados e municípios, e o problema de orçamento para investimentos no serviço.

Após argumentar a respeito de tais problemas, são mostrados nos documentos como a atualização do Marco Legal seria uma solução.

Sobre este ponto, cabe ressaltar duas diferenças entre o Documento I e os demais. No documento I, a maior concentração de parágrafos se dá em torno da “Moral da História”, ou seja, é mais propositiva, e os outros são mais analíticos,

descrevendo a situação do saneamento básico atual. Devida à natureza dos documentos, essa diferença já era esperada, pois o primeiro trata de um Projeto de Lei – assinado pelo poder Executivo – e os outros dois se referem a análises sobre o Projeto feitas pelo Congresso. Neste sentido, a análise exposta evidencia o papel que os atores que construíram as “histórias” possuíam: propor uma solução ou avaliar a proposta. Ou seja, a utilização do NPF pode ser útil para os estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo (ver FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999 e FREITAS, 2016).

Outra diferença é que no documento I, os Estados e concessionárias públicas apareceram como uma espécie de vilão. Dessa forma, uma das soluções evidenciadas foi que a licitação permitiria a entrada da iniciativa privada na área. Tal abordagem sobre o serviço público *vs.* privado não acontece nos demais documentos, sendo a história construída a partir da necessidade de uma atualização do modelo institucional, e não necessariamente mudança do prestador de serviço em si.

Verifica-se que os atores constroem narrativas diferentes, evidenciando as diferentes visões sobre as políticas públicas e o papel do Estado. Para além, nota-se que, por exemplo, o Documento I – que identifica ineficiência do poder público – é assinado pelo Ministério da Economia do Governo Jair Bolsonaro, alinhado com ideais neoliberais (MARQUES SCHAEFER, 2019). Assim, é possível relacionar que as narrativas expressam as ideias e preferências políticas dos atores.

Referências

BARCELOS, Márcio; RODRIGUES NETO, Damasio Duval. (2020). “Histórias na agenda: uma aplicação do ‘Narrative Policy Framework’”. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1632-1653.

BRASIL, Felipe.; CAPELLA, Ana Cláudia. (2016). “Apontamentos metodológicos para os estudos sobre a dinâmica das políticas públicas no Brasil: As conferências nacionais como indicadores de atenção nas comunidades de políticas.” *SPG 26 - Políticas Públicas: Perspectivas contemporâneas e novas agendas de pesquisa*. 41o Encontro Anual da ANPOCS.

CAMARGO, Thais Medina Coeli Rochel de. (2018). “Narrativas de políticas sobre aborto no Brasil: uma análise a partir do narrative policy framework”. *Tese de Doutorado*. Universidade de São Paulo.

CAPELARI, M.; ARAÚJO, S.; CALMON, P. (2015). “Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais”. *Administração Pública E Gestão Social*, 7(2), 91-99.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. (2020). “Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil”. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1498-1512.

CAPELLA, Ana Cláudia N. (2006). “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil”. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124.

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F. D. M. P. (1999). “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.” *Editora FGV*.

FREITAS, A. (2016). “O presidencialismo da coalizão”. Rio de Janeiro: *Fundação Konrad Adenauer*.

GOMES, Sandra; MOURA, Joana; ALVES, Jenair. (2020). “O Movimento Social Negro na Formação da Agenda Governamental: um estudo de caso do Plano Juventude Vival.” *Caderno CRH*, v. 32, p. 623-640.

JONES, M. D.; McBETH, M. K. A Narrative Policy Framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>

JONES, M. D., & Radaelli, C. M. (2015). “The Narrative Policy Framework: Child or monster?” *Critical Studies Journal*, 9(3), 339-355.

KINGDON, John. (2003). “Agendas, Alternatives and Public Policies”. *Longman Classics in Political Science*. 2nd edition.

MARQUES SCHAEFER, B. (2019). “Paulo Guedes e o (Neo) Liberalismo: Apontamentos Preliminares Acerca da Nova (Velha) Direita Brasileira”. *Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais*, v. 4, n. 3, 5 dez.

RADAELLI, C. M., Dunlop, C. A., & Fritsch, O. (2013). “Narrating impact assessment in the European Union.” *European Political Science*, 12, 500-521.

ROLAND, Nathalia; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. (2020). “A entrada na agenda brasileira do Projeto Nacional de Saneamento Rural (1985)”. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1654-1671.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei 4162/ 2019. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1787462. Acesso em 7 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. PARECER, DE 2020, do PL 4162/2019. Comissão de Meio Ambiente. 07/04/2020. 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8090241&ts=1616445853615&disposition=inline>. Acesso em 7 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. PARECER Nº 71, DE 2020, do PL 4162/ 2019. Plenário. 2020b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8125482&ts=1616445848371&disposition=inline>. Acesso em 7 nov. 2020.

SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; McBETH, M. K. Policy narratives and policy processes, *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 3, p. 535–561, 2011. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2011.00420.x>. Acesso em 7 nov. 2020.