



A NÃO PRIORIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

THE NON-PRIORITIZATION OF BASIC SANITATION IN THE OF THE PUBLIC POLICY AGENDA SETTING IN BRAZIL

Marcos André Alamy¹
Paulo Afonso Cavichioli Carmona²

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar aspectos controversos e incontestados que permeiam a definição da agenda de políticas públicas no Brasil, demonstrando a ausência de priorização da universalização do acesso ao saneamento básico. A omissão governamental pode ser percebida em indicadores e no não atingimento de metas. Primeiramente, são apresentadas as fragilidades presentes no processo de definição da agenda de políticas públicas. Na sequência, é abordado o fracasso no acesso universal ao saneamento básico em decorrência da não priorização dos serviços na agenda governamental brasileira. O último tópico, a agenda político-eleitoral é evidenciada como causa direta da postergação na adoção de medidas eficazes para solução dos problemas relacionados ao saneamento básico. A edição e reedição de “marcos legais”, por si só, não implica em solução para a questão do acesso universal ao saneamento básico. A persistência de inúmeros lixões e a pequena alocação de recursos destinados ao saneamento no Orçamento Geral da União, levam a baixa expectativa quanto à eficácia das novas diretrizes legais. Para se alcançar o proposto foi utilizada pesquisa exploratória de caráter teórico com privilégio da análise de conteúdo dos textos legais e doutrinários. A relevância do estudo está ligada à necessidade de se repensar a agenda da política de saneamento básico no Brasil e, principalmente, de se adotar medidas efetivas condizentes com a modernidade da legislação.

Palavras-chave: agenda de políticas públicas; saneamento básico; marco legal do saneamento; arranjos institucionais; regulação de serviços públicos.

Abstract: The objective of this article is to present controversial and uncontroversial aspects that permeate the public policy agenda setting in Brazil, demonstrating the lack of prioritization of universal access to basic sanitation. The governmental omission can be seen in indicators and in the non-achievement of goals. First, the weaknesses present in the process of defining the public policy agenda are presented. Next, the failure in universal access to basic sanitation

* Mestre em Direito Público pela Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Advogado e consultor jurídico. Presidente do IPPG-Brasil – Instituto de Políticas Públicas e Governança do Brasil. CEP 38440-064. Email: malamy@terra.com.br

** Pós-doutor pela Università del Salento, Lecce, Itália. Mestre e Doutor em Direito Urbanístico pela PUC/SP. Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (CEUB). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico dos cursos de Especialização da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Juiz de Direito do TJDF. Fundador, idealizador e atual Diretor-Presidente do IDUB - Instituto de Direito Urbanístico de Brasília. CEP 70673-038. Email: paulo.carmona@ceub.edu.br





is addressed as a result of the non-prioritization of services on the government agenda. Brazilian. The last topic, the political-electoral agenda, is evidenced as a direct cause of the delay in adopting effective measures to solve problems related to basic sanitation. The editing and re-editing of “legal frameworks”, by itself, does not imply a solution to the issue of universal access to basic sanitation. The persistence of numerous dumps and the small allocation of resources destined to sanitation in the General Budget of the Union, lead to low expectations regarding the effectiveness of the new legal guidelines. To achieve the proposed, exploratory research of a theoretical nature was used with privilege of content analysis of legal and doctrinal texts. The relevance of the study is linked to the need to rethink the basic sanitation policy agenda in Brazil and, mainly, to adopt effective measures consistent with the modernity of legislation.

Keywords: public policy agenda; sanitation; legal framework for sanitation; institutional arrangements; public service regulation.

INTRODUÇÃO

A agenda de políticas públicas brasileira não tem tratado as políticas públicas de saneamento básico com a atenção necessária para assegurar o acesso universal aos serviços. Tal constatação se dá ainda na fase de formação da agenda, onde questões diversas minimizam a importância da integração efetiva do saneamento básico na agenda governamental.

O processo de definição da agenda representa a fase inicial do ciclo de políticas públicas. De forma sintética, os atores envolvidos, agentes estatais e sociais, estabelecem quais problemas devem ser atacados, com ações e projetos governamentais. A partir de ampla análise, considerando fatores de ordem técnica, financeira e política, são definidas as linhas de atuação e o nível de prioridade que serão dados à solução, ou mitigação, de cada problema.

No processo de definição da agenda, apesar de extremamente importantes, as questões técnicas geralmente são ponderadas em face dos recursos financeiros disponíveis e do reflexo no horizonte político-eleitoral. Determinados problemas, dotados de relevo e urgência, podem ser relegadas em função de custo elevado para solução ou por representar pouca visibilidade à população.

Até meados do Século XX era comum se dizer que obra “debaixo da terra” não rende votos. Atores estatais, sobretudo agentes eleitos e sujeitos diretamente ao escrutínio popular, e até mesmo a população em geral, tendem a valorizar a solução de problemas cuja solução seja mais perceptível. O que é visível aos olhos, ou sensível ao “bolso”, pode dar a sensação, ainda que falsa, de melhoria na qualidade de vida.



A população pode, ainda, ser desencorajada a exigir mudanças radicais, se conformando com suas privações ante à necessidade de sobrevivência, ajustando seus desejos e baixando suas expectativas (SEN, 2010 p. 63). Sob tal ótica, a definição da agenda pode ser corrompida pela própria limitação dos cidadãos para escolha de prioridades.

Despender tempo e recursos financeiros com questões que podem ser disfarçadas ou que acarretam problemas apenas sazonais a determinada parcela da população pode não ser a opção ótima para quem almeja, em quatro anos, executar políticas públicas capazes de assegurar o reconhecimento público, sob a forma de voto.

É certo que a sociedade tem evoluído e tal forma de administrar recursos públicos não é tão facilmente aceita quanto outrora. Ainda na segunda metade do século passado, atores sociais, organizados de forma coletiva, passaram a cobrar a solução de questões até então tratadas sem a devida importância. A exemplo, ações e projetos voltados à proteção de animais, ao lazer, à preservação do patrimônio histórico e ambiental, passaram a figurar na agenda de políticas públicas, ainda que de forma não prioritária.

Com relação ao saneamento básico, a estimativa da Organização Mundial da Saúde é de que cerca de 829.000 pessoas morram a cada ano de diarreia como resultado da falta de água potável, saneamento e higiene das mãos (WHO, 2022). A morte de quase um milhão de pessoas é indicação clara de que políticas de saneamento deveriam estar na lista de prioridade de todas as agendas de políticas públicas.

Entretanto, no Brasil, tal qual em grande parte do mundo, a persistência de lixões³⁴, o fato de 45% (quarenta e cinco por cento) da população brasileira morar em imóveis não ligados à rede de esgotos (SNIS, 2021, p. 60)⁵ e os enormes transtornos causados pela ineficiência no

³ Na definição do Panorama de Saneamento Básico no Brasil de 2021, lixões são terrenos que recebem resíduos a céu aberto, sem tratamento adequado para o lixo. Isso quer dizer que nos lixões, resíduos vindos das residências, comércio, indústria e até hospitais são jogados livremente. Além disso, são locais sem controle de entrada e saída de pessoas, ou seja, qualquer um pode acessar o terreno quando desejar (MDR, 2021, p. 124).

⁴ De acordo com o Diagnóstico Temático - Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - Visão Geral, no ano de 2020 existiam 1.545 “lixões” ativos no Brasil (SNIS, 2021a, p. 42).

⁵ As redes de esgotos abrangem 55,0% da população total (114,6 milhões de habitantes) e 63,2% da população urbana (112,4 milhões habitantes) da amostra. Os maiores índices são os da macrorregião Sudeste (80,5% e 84,9%, respectivamente) e os menores, da Norte (13,1% e 17,2%) (SNIS, 2021b, p. 60).



manejo das águas pluviais⁶, indicam que o saneamento básico não tem sido tratado como prioridade governamental.

O presente estudo tem como escopo apresentar aspectos controversos e incontroversos que permeiam o processo de definição da agenda das políticas públicas no Brasil, evidenciando a ausência de priorização da universalização do acesso ao saneamento básico. Ainda que tenhamos consideráveis avanços na legislação pertinente ao saneamento básico, os resultados concretos são aquém do mínimo necessário. Questões técnicas, orçamentárias e de política federativa diminuem a expectativa de sucesso do Novo Marco Legal e das políticas de saneamento básico no país.

O primeiro tópico do trabalho apresenta o processo de definição da agenda de políticas públicas no Brasil, apontando fragilidades que podem culminar em desprezo de problemas prioritários em detrimento de soluções não eficazes, mas populares. Em seguida, são abordadas, diretamente, questões ligadas às agendas midiática, pública e política que podem justificar o fracasso da universalização do acesso ao saneamento básico. Por último, aspectos relacionados a agenda político-eleitoral e seus impactos na definição da agenda de políticas públicas são evidenciados como causa da não priorização das políticas públicas de saneamento básico na agenda governamental brasileira.

Utilizou-se a pesquisa exploratória de caráter teórico com privilégio da análise de conteúdo dos textos legais e doutrinários.

1 FRAGILIDADES PRESENTES NO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição da agenda é o momento em que são eleitas quais questões merecem ser tratadas com maior consideração, quais problemas serão resolvidos sob a formulação de políticas públicas. Justamente esta fase inicial do ciclo de políticas públicas, de importância ímpar, pode sofrer influências diversas que irão comprometer toda a agenda governamental. Assim, a discussão sobre fragilidades presentes na etapa inicial da formação da agenda de políticas públicas é de extrema relevância.

⁶ Conforme Estudo Técnico elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios CNM, no ano de 2020, desastres naturais (tempestades, ciclones, alagamentos, inundações, deslizamentos, entre outros) causaram a morte de 235 pessoas, deixaram mais de 96 mil pessoas desabrigadas e 306.035 desalojadas (CNM, 2021, p.17).



Aristóteles (2021, p. 11) pregava que a política deve incluir em sua finalidade as finalidades das demais ciências, uma vez que se vale das outras ciências para legislar sobre o que devemos fazer e o que devemos nos abster, concluindo que o fim da ciência política deve ser o bem da humanidade.

Assim, as políticas públicas devem ser formuladas e executadas zelando pelos interesses mais legítimos de toda coletividade. Entretanto, a formação da agenda das políticas públicas - escolha das questões que devam ser incluídas como prioritárias para ação governamental - é matéria complexa tanto quanto a própria definição do que seja “o bem da humanidade”.

Os atores envolvidos na formulação de políticas públicas devem decidir, em determinado momento, em que assuntos devem concentrar sua atenção e em que nível a atenção deve ser dada. Essa decisão, quanto à escolha e hierarquização de políticas públicas, é tomada no estágio chamado de definição da agenda (agenda-setting) (McCOOL, 1995, p. 159).

São inúmeros os temas que disputam a atenção dos diversos atores envolvidos, de forma constante, visando a inserção na agenda governamental das políticas públicas. Nem todos os temas são incluídos na agenda e dentre os incluídos há estabelecimento de prioridades, seja pela formulação das respectivas públicas, seja pelo montante de recursos orçamentários destinados à execução.

Randal B. Ripley defende que, no processo de políticas públicas, a definição da agenda envolve três etapas: (i) percepção do problema; (ii) definição do problema; e, (iii) mobilização de apoio para inclusão do problema na agenda (McCOOL, 1995, p. 158).

A percepção de cada problema, por pessoas e grupos organizados, se dá de maneira distinta, dependendo de fatores sociais, econômicos e culturais. Assim, determinado tema pode ser encarado como prioritário para determinado grupo e irrelevante para outro. Há ainda a possibilidade de o mesmo problema ser reconhecido como prioritário por mais de um grupo, mas com percepções diferentes. A percepção diferente pode implicar em definição do problema de forma distinta da defendida por determinado segmento e, por conseguinte, na formulação de política que não atenderá todos os grupos interessados no tema.

A exemplo, na questão do manejo de resíduos sólidos, determinada camada da sociedade ou pessoas de forma isolada podem, ou poderiam em determinado momento, entender que o problema relevante seria apenas cuidar da retirada do lixo das casas e promover a limpeza das vias públicas. A sistemática utilizada para destinação final do resíduo não faria



diferença. A percepção do problema focaria a limpeza pública e aspectos ambientais e de saúde pública apenas em nível individual ou do grupo de pessoas, pouco se importando com a coletividade e as consequências para o meio ambiente.

No exemplo dado, o problema poder-se-ia ser incluído na agenda, mas com definição insuficiente à solução realmente necessária. Talvez possa parecer estranha a delimitação do problema exemplificado. Mas, tal solução intermediária e paliativa foi, e ainda é, relativamente comum para o trato com resíduos sólidos urbanos no Brasil e no Mundo.

Assim, pode se considerar que processo de definição de políticas públicas é cercado de inconsistências e, até mesmo de irracionalidade, ocasionando tensão para seus formuladores. O não conhecimento da realidade e do funcionamento do processo pode implicar na adoção de estratégias ineficazes.

Vários problemas podem ser causados pela existência de um mundo de políticas fragmentadas (WU et al, 2014, p. 15), dentre os quais vale destacar: i) políticas públicas ineficazes, mas populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, em contrapartida há resistência por políticas necessárias e impopulares; ii) crises impulsionando a criação de políticas; iii) políticas públicas formuladas visando garantir apoio de grupos específicos em detrimento de interesses públicos de longo prazo.

Os três pontos destacados dizem respeito, justamente, à etapa de definição da agenda de políticas públicas, exemplificando, de maneira correta, o quanto o processo pode ser maculado por fatores distintos daqueles que realmente deveriam ser considerados. Influências diversas cercam o processo de definição das políticas públicas ao ponto de não incluir na agenda problemas urgentes ou que exijam solução eficiente. De outra sorte, há criação de soluções de pequena eficácia, mas extremamente populares.

Governos muitas vezes não respondem a questões públicas relevantes em virtude de dois defeitos originados na definição da agenda: (i) muitos problemas públicos críticos não chegam às agendas de políticas oficiais, enquanto muitas preocupações relativamente menores chegam; e, (ii) o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema (WU et al, 2014, p. 29).

Logo, o enquadramento do problema, a definição que lhe é dada, pode implicar na formulação de “soluções” estrategicamente falhas ao invés de adoção de soluções efetivas que



sequer são consideradas. O enquadramento dado ao problema tem o condão de macular toda a formulação da política pública cujas ações lhe serão direcionadas.

Dearing e Rogers (1996, p. 5) defendem que o processo de definição da agenda (*agenda setting*) é composto por três elementos principais: i) agenda midiática (*media agenda*); ii) agenda pública (*public agenda*); e, iii) agenda política (*policy agenda*). Os autores apresentam um quadro demonstrando que os três elementos citados se interrelacionam entre si e são influenciados por “experiência pessoal e comunicação interpessoal entre elites e outros indivíduos” e por indicadores do mundo real. Sendo que a agenda midiática é formada com base na influência da mídia e acontecimentos noticiosos espetaculares.

A importância da agenda midiática na definição da agenda de políticas públicas é inegável. Os veículos de comunicação ao selecionar determinados temas como relevantes e noticiá-los enfaticamente podem influenciar a opinião pública e, por conseguinte, os formuladores de políticas públicas. Sob diversos aspectos, tal influência pode ser vista como positiva, eis que problemas, por vezes ocultos à população em geral, mas relevantes e merecedores de atenção especial, podem passar a ser vistos como prioritários.

A agenda pública, por sua vez, reflete a importância percebida pela opinião pública geral sobre um conjunto de temas. Já a agenda política cuida da percepção e hierarquização de problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas (CAPELLA e BRASIL, 2018, p. 125). As três agendas se interrelacionam e se retroalimentam culminando na definição da agenda de políticas públicas.

No processo de definição da agenda de políticas públicas, o saneamento não tem recebido a atenção devida. As agendas midiática e pública não tiveram força suficiente, se existente real interesse, para sensibilizar a agenda política de que se trata de política pública necessária e urgente.

2 FRACASSO NA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO COMO REFLEXO DA NÃO PRIORIZAÇÃO NA DEFINIÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A aglomeração de pessoas, historicamente, guarda estreita ligação com o acesso à água. A proximidade das comunidades de rios ou de veios d'água, além de garantir a dessedentação, torna mais fácil o cultivo agrícola e a criação de animais. Com o crescente processo de urbanização, os impactos causados pelos próprios moradores culminaram em



amontoados de rejeitos e na poluição da água. Ao tempo que as pessoas foram se conscientizando que a qualidade da água ingerida e o acúmulo de lixo poderia prejudicar sua saúde, foi surgindo a preocupação com o saneamento. A palavra “sanear” tem o significado de tornar saudável, higienizar e limpar (MARZANO, 2020, p. 471).

Na definição legal, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, saneamento básico é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de (a) abastecimento de água potável, (b) esgotamento sanitário, (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Em rápida verificação de ações e resultados e da própria situação atual quanto ao nível de qualidade e de efetiva prestação dos quatro serviços públicos, é possível se convencer que a inclusão do saneamento básico na agenda de políticas públicas tem se dado de maneira tardia e de modo pouco convincente.

Os serviços públicos de abastecimento de água potável compreendem as atividades, infraestruturas e instalações operacionais, desde a captação de água bruta, passando pelo tratamento e distribuição até que a água, própria para o consumo humano, chegue até as unidades prediais.

Dos quatro componentes do saneamento básico, talvez o abastecimento de água potável seja o que recebeu maior atenção do Poder Pública no momento da definição da agenda de políticas públicas, onde é possível aferir os melhores resultados. Ainda assim, o acesso à água potável demorou a ser visto, em nível mundial como direito fundamental.

Apenas em março de 1977, segunda metade do Século XX, o Plano de Ação da Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, reconheceu, de forma inédita, a água como direito ao declarar que “Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas” (UNITED NATIONS, 2015). Desde então, o direito à água e ao saneamento básico foram tratados, cada vez com maior destaque, em diversos fóruns internacionais.

O direito ao acesso à água potável e ao saneamento foi, ainda, reconhecido em 1992 na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin, com ênfase em serviços acessíveis e no valor econômico da água. Quatro princípios foram estabelecidos em Dublin: i) A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, desenvolvimento e meio ambiente; ii) O desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados em uma



abordagem, envolvendo usuários, planejadores e formuladores de políticas em todos os níveis; iii) As mulheres desempenham um papel central na provisão, gestão e salvaguarda da água; e, iv) A água tem valor econômico em todos os seus usos concorrentes e deve ser reconhecido como um bem econômico.

O quarto princípio destacado em Dublin foi considerado o mais influente e o mais controverso. Ao tempo que considera vital o reconhecimento do direito básico à água, a todos, com preço acessível, preconiza que a falha no passado em desconsiderar o valor econômico da água, levou a desperdícios e uso prejudicial ao meio ambiente. Embora os Princípios de Dublin tenham gerado controvérsia, eles influenciaram na promoção de estratégias de serviços de água que buscam alcançar eficiência, sustentabilidade ambiental e equidade social (MURTHY, 2013, p. 93-94).

Em setembro de 2000, na 55ª sessão da Assembleia Geral da ONU, chamada de “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”, os países membros assumiram, unanimemente, oito grandes objetivos globais conhecidos com Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Os oito ODM compreendiam ações de combate à fome e à pobreza, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente. O sétimo ODM - Assegurar a sustentabilidade ambiental - tinha com uma de suas quatro metas “Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário” (ROMA, 2019, p. 33-34).

Em 2015, os ODM foram substituídos, por dezessete ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com fixação de novas metas. O sexto ODS, reforçando a necessidade de priorização da agenda, é “Água Potável e Saneamento”, incluindo metas relacionadas ao acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, inclusive com meta de “alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade” até 2030.

De forma definitiva, apenas em 28 de julho de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução nº 64/292 (UNITED NATIONS, 2010), reconheceu “o direito à água potável e limpa e o direito ao saneamento como direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos”.

O reconhecimento da água potável e do saneamento como direitos humanos, por si só, sobretudo por questões financeiras, não implica em solução definitiva para garantia do acesso



universal a tais direitos. Zetland (2011, p. 2) alerta que, infelizmente, algumas pessoas se apegaram à crença nos direitos, esquecendo que direitos custam dinheiro.

A priorização do acesso da população à água potável se dá por razões de saúde pública e de sobrevivência, eis que toda população, inclusive os atores com maior poder de influência na definição da agenda de políticas públicas, estariam diretamente afetados pela deficiência no abastecimento. Mas, é inegável que o valor econômico da água potável, em certa medida, confere maior sustentabilidade financeira à prestação do serviço. Assim, seja por questões de sobrevivência, seja pelo autofinanciamento do serviço – em tese - a opção da agenda governamental de políticas públicas foi pela eleição de tal componente do saneamento básico como de maior prioridade que os demais.

No caso do esgotamento sanitário, que abrange a coleta, o transporte e o tratamento e disposição final dos esgotos sanitários, apesar de se tratar de serviço normalmente prestado em conjunto com o de abastecimento de água, a prioridade não foi a mesma.

No Brasil, nos anos 1970, durante o regime militar, houve uma tentativa, ousada e de sucesso relativo, implantando o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, que culminou na criação das CESBs - companhias estaduais de saneamento básico. O PLANASA, de certa forma, trouxe uma nova dimensão na política de oferta de água tratada à população brasileira. Com serviços concentrados, em parte, em empresas estaduais de saneamento, seria possível praticar uma política de subsídio cruzado como caminho de levar água tratada a população das diversas localidades. Serviços prestados a municípios de pequeno porte e com altos custos de implantação e custeio, passaram a ser subsidiados por tarifas cobradas de cidadãos de outros municípios. A universalização, não do saneamento básico, mas do abastecimento de água potável, aparentemente, dava os primeiros passos.

A priorização do abastecimento de água potável é perceptível pelo fato de as CESBs terem assumido, em diversas localidades, apenas dos serviços relativos à água. Assim, muitos Municípios têm prestadores diversos para os sistemas e outros nem tem esgotamento sanitário⁷.

Assim, o PLANASA, formulado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) - empresa pública brasileira responsável pelo Sistema Financeiro da Habitação até 1986 – trouxe

⁷Do total dos Municípios do Brasil (5.570), prestadores de serviços de abrangência regional atendem 72,0% com abastecimento de água e 25,6% com esgotamento sanitário. Tais números equivalem percentualmente a 74,5% e 60,8% da população urbana, respectivamente (SNIS, 2020, p. 32).



resultados efetivos apenas com relação ao abastecimento de água e para algumas capitais e grandes cidades do país. Os demais componentes do saneamento básico não receberam os investimentos federais necessários, nem mesmo em grandes cidades (BORMA et al, p. 2).

As metas fixadas pelo PLANASA, em 1971, foram redefinidas em 1975 e passaram a ter o seguinte teor (ALMEIDA, 1977, p. 5):

- 1) atender até 1980, com água potável, a mais de 80% da população urbana em pelo menos 80% das cidades brasileiras e todas as regiões metropolitanas;
- 2) atender até 1980 às regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte com serviços adequados de esgotos sanitários.
- 3) atender, na medida do possível, com serviços de esgotos mais simples, a cidades e vilas de menor porte.

Note-se que, no contexto do PLANASA, os componentes do saneamento básico considerados são o abastecimento de água e o esgotamento sanitário domésticos. Mesmo assim, o esgotamento sanitário teve meta prioritária estipulada apenas para regiões metropolitanas, cidades brasileiras e cidades de grande porte, refletindo a pequena importância do esgotamento sanitário na agenda de políticas públicas à época.

Pelas mesmas razões da eleição de priorização do abastecimento de água potável, parte dos serviços de esgotamento sanitário não teve a mesma atenção na agenda governamental. Os serviços de coleta dos esgotos sanitários se deram de forma prioritária, retirando os esgotos das fossas residenciais ou de despejo direto em vias públicas e levando até o veio de água mais próximo. Ao tratamento e à disposição final dos esgotos sanitários, de forma ambientalmente correta, não houve priorização.

Nem mesmo a agenda midiática, com profusão de matérias jornalísticas, ainda na segunda metade do século XX, sobre poluição de rios e sobre famílias vivendo em favelas e palafitas com esgoto a céu aberto, sujeitando a população a verminoses e doenças, foi capaz de sensibilizar os atores envolvidos na formulação de políticas públicas para incluir na agenda governamental ações concretas para solução de tão grave e urgente problema.

Precedendo o Projeto de Lei do Senado nº 219, de 2006, de autoria da Comissão Mista de Saneamento que deu origem a Lei 11.445/2007, em Exposição de Motivos (BRASIL, 2005) de Projeto de Lei que objetivava instituir as diretrizes para o saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico – PNS, o então Ministro de Estado das Cidades tratando da situação da regulação dos serviços (à época), destacava os seguintes pontos: (i) diversidade de arranjos institucionais; (ii) incompleta implantação e crise do modelo PLANASA; (iii)



necessidade de regulação do manejo de resíduos sólidos e do manejo de águas pluviais; em (iv) necessidade urgente de um marco regulatório.

O Projeto de Lei havia sido elaborado a partir de premissas estabelecidas pela Conferência das Cidades, em 2003. O saneamento voltava à tona da agenda de políticas públicas nacional. A Exposição de Motivos citava, ainda, a retomada do financiamento e da regulação “com a União reassumindo o seu papel de financiadora e, por meio da indução, em reguladora do saneamento básico”.

Com a aprovação da Lei nº 11.445, em janeiro de 2007, teve-se a impressão de que o saneamento, enfim, entrava para o rol de prioridades da política pública nacional. A inclusão, no texto legal, dos dois novos componentes representou um avanço. No entanto, a efetivação das políticas traçadas no texto legal não se deu da maneira pretendida.

O terceiro componente do saneamento básico - limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, tal qual os serviços de esgotamento sanitário, recebeu tratamento difuso e diferenciado para cada tipo de atividade. Maior atenção foi dispensada à varrição de vias públicas e à coleta de lixo domiciliar, serviços cuja ausência de execução surte efeito imediato aos olhos da população.

Ainda assim, é comum que a programação de varrição de ruas e a periodicidade de coleta sejam diferenciadas por bairros e regiões, nem sempre se valendo de critérios técnicos, mas sim do nível de exigência da população atendida pelo serviço. A cobrança dos cidadãos pela eficiente prestação de serviço pode variar de acordo com o nível de renda ou de escolaridade da população. Se a eleição de prioridades, pelo cidadão, passa pela escolha de necessidades básicas de sobrevivência, outras questões importantes são relegadas a segundo plano e podem nem ser percebidas quando ausentes.

A atividade de destinação final de resíduos sólidos, com lixões relativamente distantes dos centros comerciais urbanos, distantes dos olhos de parte da população, não geram tantos danos eleitorais quanto a ausência de coleta de lixo doméstico ou a sujeira das vias públicas. A população com maior vulnerabilidade social, além de se ocupar com a sobrevivência diária, ainda podem ver os lixões, não como focos de doenças, mas sim, como fontes de renda e alimentação.

A coleta seletiva, modalidade de manejo de resíduos sólidos com maior sustentabilidade e fonte real de geração de renda, por sua vez atrai a simpatia de parcela significativa da população sendo considerada como boa peça de marketing eleitoral. Entretanto,



seja pela existência de programas ineficientes ou com pequena abrangência, a coleta seletiva de resíduos ainda não surtiu os resultados necessários⁸. A maior parte da massa de resíduos sólidos coletada ainda é destinada a unidades de disposição no solo - aterros sanitários, aterros controlados e lixões (SNIS 2021a, p. 41).

O aumento crescente da produção de resíduos domésticos – crescimento do consumo e alteração no padrão dos produtos, sobretudo com relação às embalagens – tem diminuído o tempo de vida útil dos aterros sanitários, o que justificaria ainda mais os investimentos em coleta seletiva. Apesar da necessidade técnica e ambiental e de se tratar de política com alto poder midiático, os serviços de coleta seletiva, ainda são priorizados ou estabelecidos apenas como ferramenta de marketing político, sem a necessária eficiência. Implanta-se a coleta, de maneira pouco planejada e por vezes apenas como programa piloto, com intuito exclusivo de se fazer propaganda política.

A agenda brasileira das políticas públicas de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas pode ser considerada ainda mais prejudicada que a dos outros três componentes no saneamento básico. Além das agendas midiáticas e públicas, a limitada disponibilidade de recursos financeiros tem peso fundamental na definição da agenda de políticas públicas.

Neste contexto, sobretudo em cidades do interior, a situação da drenagem urbana sofre de dois reveses. O primeiro diz respeito aos altos custos de implantação de sistemas eficientes de captação e disposição das águas das chuvas, sobretudo em centros urbanos antigos, não originalmente dotados do serviço. Segundo: o fato de a pavimentação de vias públicas, com pisos de baixa permeabilidade, ser uma opção com grande reflexo na agenda pública, mesmo que sem a prévia construção de sistemas de drenagem pluvial.

A deficiência dos sistemas de drenagem das águas pluviais é sentida de maneira cada vez mais forte, ano após ano. Afora as mudanças climáticas⁹, com concentração de alto índice pluviométrico em pequeno espaço de tempo, a permeabilização crescente de espaços urbanos, públicos e privados, tem tornado cada vez maior o desafio de elaborar uma agenda para o

⁸ Conforme números estimados, extraídos do SNIS-RS, no ano de 2020 apenas 1,70% da massa coletada de Resíduos Sólidos Domiciliares (RDO) e Públicos (RPU) gerados pela população urbana foi destinada à coleta seletiva (SNIS, 2021a).

⁹ O relatório Conjunturas dos Recursos Hídricos no Brasil, de 2017, já reconhecia que a ocorrência de eventos extremos de excesso e de escassez de chuvas, podem ser indícios de mudanças climáticas e alterações da precipitação de chuvas no Brasil. Segundo o relatório, 47,5% (2.641) dos municípios brasileiros decretaram Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) devido a chuvas pelo menos uma vez de 2003 a 2016. (ANA, 2017, p. 127).



manejo das águas pluviais urbanas. A solução passa por aporte de recursos vultosos e de elaboração de estudos e projetos técnicos de alto nível, demandando tempo, recursos orçamentários e esforços maiores que os que poderiam ser gastos com políticas com resultado célere e de maior visibilidade.

Não havendo cultura política da Administração Pública quanto à cobrança específica pela utilização dos serviços de drenagem, comumente custeados com recursos de impostos, os investimentos não são feitos na medida necessária para solução dos problemas.

3 PREPONDERÂNCIA DA AGENDA POLÍTICO-ELEITORAL PARA NÃO INSERÇÃO PRIORITÁRIA DO SANEAMENTO BÁSICO NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As agendas midiática, pública e política atuam de maneira conjunta e integrada, uma influenciando a outra, para formação da agenda de políticas públicas. Entretanto, a percepção de determinado problema pode se dar de forma diferenciada para cada uma das agendas, dificultando a conscientização correta do tema e a inserção na agenda de políticas públicas com o trato e a ordem de preferência próprios para solucioná-lo.

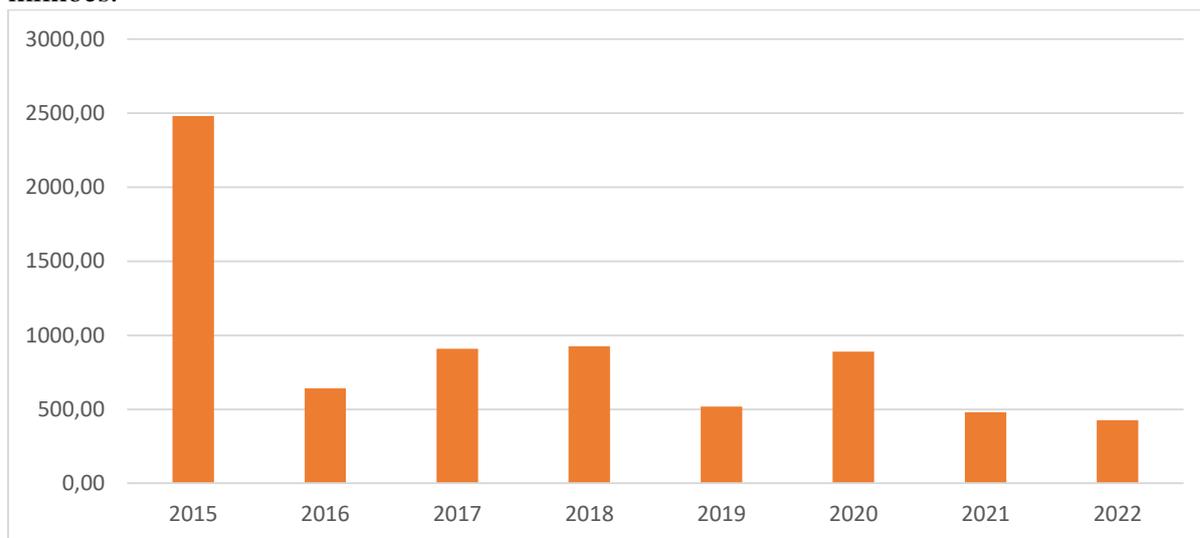
Pela alta percepção dada à importância do saneamento básico nas agendas midiática, pública e política, ao ponto de se traçarem, em textos legais, metas de universalização do acesso¹⁰, a não priorização efetiva da política pública, parece estar, também, ligada a outros fatores, sejam relacionados à disponibilidade de recursos financeiros, sejam relacionados à própria agenda político-eleitoral de mandatários.

A definição da agenda é submetida a fatores de ordem orçamentária-financeira. Tais fatores tem peso enorme, mas não podem ser considerados o maior entrave na definição da agenda, eis que há sempre possibilidades de remanejamentos e de se planejar estrategicamente a execução das políticas eleitas como prioritárias. Assim, se houvesse, de fato, inclusão prioritária do saneamento básico na agenda, haveria de se alocar recursos orçamentários ou de apresentar solução clara e efetiva para captação dos investimentos necessários.

¹⁰ A Lei 14.026/2020 fixou metas relativas aos componentes: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; e, coleta e manejo de resíduos sólidos. Entretanto, não houve fixação de metas para o componente manejo de águas pluviais.

O gráfico abaixo apresenta os recursos alocados no OGU (Orçamento Geral da União) para a função programática 17 – Saneamento. Os valores se referem não apenas a investimentos, mas também a despesas destinadas a custeio das próprias atividades dos órgãos públicos federais incumbidos das políticas públicas de saneamento. Estão incluídas nas despesas programas de saneamento básico e de gerenciamento de riscos e desastres.

Gráfico 1: Orçamento da União (atualizado). Fonte 17 – Saneamento. Valores expressos em R\$ milhões.



Fonte: Portal da Transparência / Controladoria Geral da União – Orçamento da Despesa Pública. Acesso em: 27 ago. 2022.

Há de se destacar que são apenas valores orçados e não efetivamente aplicados. No entanto, servem como balizamento da prioridade que é dada, no caso pela União, às políticas públicas de saneamento básico no momento da definição da agenda governamental. Recursos gerenciados por agentes financeiros e de fomento do Governo Federal não estão incluídos no OGU. Assim, os valores apresentados no gráfico não representam a totalidade dos valores federais, mas apenas aqueles fixados no OGU.

O último Relatório de Avaliação Anual do PLANSAB¹¹ confirma a não destinação suficiente de recursos federais para o saneamento básico nos anos anteriores ao ano base (2019). Na totalidade das despesas com saneamento básico, os valores efetivamente desembolsados

¹¹ O Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, elaborado pelo Governo Federal em consonância com a Lei nº 11.445/2007, se constitui no principal instrumento da política federal de saneamento básico. O Plano possui horizonte de 20 anos (2014 a 2033), devendo ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos, o que resultou na publicação, em 2019, de sua primeira versão revisada (BRASIL, 2021, p. 9).



pelos Agentes Federais¹², entre 2014 e 2018, correspondem a 46,2% da necessidade de investimentos prevista no PLANSAB para o mesmo período. O montante desembolsado com políticas públicas de manejo de resíduos sólidos não chega a 10% da previsão do PLANSAB. O componente que mais se aproximou da meta planejada foi o de abastecimento de água, que recebeu 84,8% dos investimentos necessários. Entretanto, estão incluídos nos valores os investimentos do Programa de Integração do São Francisco/PISF, que contou com volumosos recursos no período (BRASIL, 2021, p. 103).

O Relatório de Avaliação Anual do PLANSAB, anota que os indicadores analisados deslocaram a realidade do “Cenário - Busca da Universalização” para o “Cenário - Distante da Universalização”. Ao invés de aproximação do cenário ideal (Universalização), os indicadores apontam o afastamento. O Relatório sinaliza para “*uma provável necessidade de ajuste do cenário de referência na próxima revisão do Plano, com consequente ajuste das estratégias para atingimento das metas estabelecidas*” (BRASIL, 2021, p. 20).

A mudança de estratégia, aparentemente, já tinha sido formulada. Não especificamente como revisão do PLANSAB, mas como previsão legal. Um dos principais propósitos da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, foi o de propiciar condições atrativas para investimentos privados no setor de saneamento, buscando trazer regras que confirmam maior segurança jurídica e direcionando o caminho da prestação de serviços regionalizada, com licitação pública.

Na Exposição de Motivos (BRASIL, 2019) do Projeto de Lei do Novo Marco Legal do Saneamento, foi reconhecida, pelo Governo Federal, a “imperiosa necessidade de maior investimento” no saneamento básico, como forma de reverter a realidade dos baixos índices de cobertura. Entretanto, houve intenção clara de prestigiar os investimentos privados. A pequena alocação de recursos públicos no orçamento da União, nos anos seguintes, confirma a aparente delegação da responsabilidade pelos investimentos.

A opção pelo incentivo à participação privada no saneamento básico, em certa medida, pode ser uma solução eficiente. Mas, ainda pairam dúvidas quanto à garantia da universalização do acesso, seja em face de questões envolvendo a titularidade dos serviços, que pode afetar a regionalização, seja por experiências históricas de se priorizar à iniciativa privada o “filé” (serviços lucrativos), deixando o “osso” (serviços cujos investimentos e custeio implicam na

¹² No cálculo são considerados valores do OGU e de outras origens (FGTS, FAT, etc.) gerenciados por agentes financeiros e de fomento do Governo Federal.



redução do lucro) com o Poder Público. Trata-se de questão polêmica que não será objeto de estudo no presente trabalho.

De qualquer forma, a participação da iniciativa privada não alcança, de início, todos os componentes do saneamento básico e, por enquanto, continuará presente a necessidade de destinação de recursos públicos para o setor.

A não alocação de recursos orçamentários é apenas um dos indícios da ausência de priorização das políticas públicas de saneamento básico. Em se tratando da definição da agenda de políticas públicas, o posicionamento governamental está diretamente ligado à agenda político-eleitoral. Os mandatos dos agentes políticos, sob certo aspecto, podem ser considerados relativamente curtos e insuficientes para solução da maioria dos problemas submetidos à agenda.

Assim, na definição da agenda de políticas públicas, normalmente, é feita uma métrica onde são sopesados os problemas, considerando: (i) a possibilidade real de solução ou atenuação, (ii) o tempo a ser despendido, (iii) os custos necessários, (iv) o nível de inserção nas agendas midiática e pública e, ao final, (v) o reflexo perante a opinião pública da solução, da atenuação ou da simples inclusão do problema na agenda.

No caso, por questões de sobrevivência política, pelo menos no imaginário de grande parte dos atores políticos, a opinião da população com relação à atuação do governo para solução da demanda tem sido o fator preponderante na definição de prioridades. Obviamente, espera-se que a satisfação da população reflita em votos que garantam a continuidade dos mandatos, nem sempre com solução dos problemas.

Grande parte dos problemas públicos não são reconhecidos como problemas pelos governos, que por limitações de recursos e de tempo, escolhem um número limitado de problemas públicos na agenda que os governos podem abordar em um dado momento (WU, 2014, p. 38). No processo de escolha a questão da visibilidade perante a opinião pública tende a preponderar.

A percepção social dos riscos e o momento de tomar decisões e medidas sobre riscos interessam mais aos políticos, interessados em votos, do que os riscos em si (VARELLA, 2005, p. 82). Se a percepção social do risco é baixa, não há priorização de medidas. A premissa também é válida com relação à definição da agenda de políticas públicas. Se a população tende a dar maior importância à solução de determinado problema ou tem maior percepção sobre

determinada solução, em detrimento de outra, o gestor não tem dúvidas quanto à priorização – priorizará aquela capaz de lhe conferir mais votos.

Ao tratar da subvalorização dos serviços, a ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação reconhece que os serviços de esgotamento sanitário não são prioridade para os governantes, tampouco para a população, “apesar de, comprovadamente, trazerem benefícios à saúde pública, à economia e ao meio ambiente” (ABAR, 2019, p. 34).

Pesquisa “Retratos da População Brasileira”, realizada com duas mil pessoas em 126 cidades do Brasil, no ano de 2020, pela Confederação Nacional da Indústria, apontou que apenas 3% (três por cento) dos entrevistados apontaram “Saneamento básico (água e esgoto) e lixo (coleta e destinação adequada)” como “principais problemas do País em 2020” (CNI, 2021, p. 9). Quando a pergunta foi sobre as “prioridades para o governo para 2021”, 2% (dois por cento) dos entrevistados responderam: “promover programas de saneamento básico e coleta e destinação adequada de lixo” (CNI, 2021, p. 11).

Na Pesquisa mais de uma dezena de problemas e de prioridades aparecem à frente do saneamento básico. Na metodologia utilizada poderiam ser escolhidas mais de uma opção, se não fosse o caso, provável que o percentual de atenção dado ao saneamento seria ainda menor. Curiosamente, a saúde aparece como o segundo principal problema e a segunda principal prioridade (melhorar os serviços de saúde), atrás apenas do quesito “desemprego”. Talvez, a população não tenha percepção da íntima ligação entre saúde e saneamento.

Se o acesso pleno aos serviços de saneamento básico não é priorizado pela população, que entende ter outras demandas ainda mais urgentes, a agenda política também não trará tratamento especial a tal política pública.

Situação curiosa, que pode elucidar a questão, se verifica na agenda das eleições. O calendário eleitoral define que as eleições serão realizadas no primeiro domingo do mês de outubro¹³. No Brasil, apesar das crescentes alterações provocadas pelas mudanças climáticas, historicamente, inundações, enchentes e deslizamentos de encostas ocorrem nos primeiros meses do ano. Na ocorrência dos desastres “naturais”, no momento que diversas cidades se encontram em situação caótica, promessas de solução são realizadas. Ano após ano, há aplicação de recursos para auxílios e atendimento emergencial da população atingida, recursos

¹³ CF/88, art. 77 e Lei 9.504/1997, art. 1º.



para limpeza e soluções paliativas¹⁴, mas não são feitos os investimentos necessários para que tais “desastres” não se repitam ou sejam minimizados.

Seis meses depois da ocorrência dos eventos trágicos, com a retomada da situação à aparente normalidade, apagando-se os vestígios da ausência de priorização das políticas públicas de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, a tendência é de que o problema não seja tratado com a mesma prioridade nas agendas midiáticas e públicas. Por sua vez, a agenda política contará com o fato de a população diretamente atingida, que realmente sofreu as consequências, representar um universo relativamente pequeno dos eleitores. Contará, ainda, com a frágil e manipulável memória do povo.

Normalmente, no mês de outubro as crises hídricas, que afetam diretamente o abastecimento de água potável em diversas cidades, já terão encerrado seu ciclo. A eficiência dos serviços de abastecimento de água não será objeto tão forte a influenciar os eleitores na escolha de seus candidatos. Mais uma vez, talvez por coincidência, o calendário eleitoral auxilia na definição da agenda de políticas públicas e, no caso, prejudica a priorização do saneamento básico.

CONCLUSÃO

Na abordagem relativa a cada um dos componentes do saneamento básico, restou demonstrada a influência da agenda midiática na definição da agenda de políticas públicas, sobretudo a partir da formação de convencimento da agenda pública.

Por sua vez, ainda que haja grande empenho da mídia com vistas a atrair interesses para solução de determinado problema, ainda que a população reconheça a importância de se resolver a questão, o saneamento básico, de forma geral, não tem conseguido figurar como real prioridade na agenda de políticas públicas do País.

O fracasso da não universalização do acesso aos serviços, ainda que de alguns de seus componentes, é reflexo direto da não priorização de políticas públicas de saneamento básico.

Metas não cumpridas, indicadores e a alocação de recursos financeiros insuficientes para atendimento das necessidades, estipuladas no PLANSAB, são prova contundente da tardia

¹⁴ Vale destacar que tais recursos são considerados como gastos com saneamento, apesar de pouco servirem para solução definitiva dos problemas.



e deficitária inclusão, de forma definitiva e eficaz, das políticas públicas de saneamento na agenda governamental.

Aparentemente, ainda vigora, na visão dos gestores mandatários, a regra de que “obras debaixo da terra não rende votos”, preferindo incluir soluções pouco eficazes para problemas não prioritários na agenda de políticas públicas. Temas relevantes e urgentes são relegados ou postergados, ano após ano, eleição após eleição.

Avanços legais podem apontar relevância do tema. Entretanto, não adianta, apenas, estabelecer normas e princípios e não haver atuação governamental direta, sobretudo com indicação de aporte de recursos financeiros suficientes em consonâncias com os planos estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wanderley J. Manso de. Brasil. **Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA**. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017**: Relatório Pleno / Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2017. Disponível em: < <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/relatorio-conjuntura-2017.pdf> >. Acesso em: 21/08/2022.

ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação. **Desafios e soluções para a universalização do esgotamento sanitário no brasil**. Brasília, 2019. 58 p.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**, traduzido por Maria Stephania da Costa Flores. Jandira, SP : Principis, 2021.

BORMA, Vera De Simone et al. **Contexto histórico brasileiro do saneamento básico - PLANASA, PLANSAB, PNSB e Lei nº 14.026/2020**. In: Artigos. Novo Marco de Saneamento Básico. IBRAOP. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/Publicacoes/NovoMarcoSaneamento/mobile/index.html>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos EM Nº 07/2005 – MCIDADES**, de 16 maio de 2005. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/mcid/07.htm : Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia e Ministério do Desenvolvimento Regional. **Exposição de Motivos EMI nº 000184/2019 ME MDR**, de 8 junho de 2019. Brasília, DF: Ministério das Cidades e Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/MECON/2019/184.htm : Acesso em: 30 set. 2022.





BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO - SNS. **Plano Anual de Saneamento Básico - PLANSAB: Relatório de Avaliação Anual - 2019**. Brasília, 2021.

CAPELLA, A. C. e BRASIL, F. G. **Agenda setting, mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas**. Revista compolítica, 2018, v. 8, n 1

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Retratos da Sociedade Brasileira** – Ano 10, n. 55 (março 2021) – Brasília : CNI, 2021. v. : il.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS – CNM. **Danos e prejuízos causados por outros desastres no Brasil durante a pandemia em 2020**. Brasília, 2021. Disponível em <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15043>. Acesso em: 16 ago. 2022.

International Conference on Water and the Environment, Dublin, Ir., Jan. 26-31, 1992, **The Dublin Statement on Water and Sustainable Development** (June 1992).

MARZANO, Flávio Brasil. A vocação da FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) para ser o órgão regulador do saneamento Brasileiro. In: MIRANDA, João; MARQUES, Rui Cunha; SAMPAIO, Patrícia; SAMPAIO, Rômulo (org.). **Estudos de Direito do Saneamento**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2020. p. 471-502.

McCOOL, Daniel C (editor). **Public policy theories, Models, and Concepts**. An Anthology. University of Utah. 1995.

Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR (Brasil). Secretaria Nacional de Saneamento - SNS. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021** / Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional. – Brasília/ DF, 2021.

MURTHY, Sharmila L. 'The Human Right (s) to Water and Sanitation: History, Meaning, and the Controversy over Privatization'(2013). **Berkeley Journal of International Law**, v. 31, p. 89.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – Visão Geral - Ano de Referência 2020**. Brasília, 2021.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, v. 71, n. 1, p. 33-39, 2019.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral - Ano de Referência 2020**. Brasília, 2021.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020.

UNITED NATIONS. **Direito Humano à Água e ao Saneamento**. 2015. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acessado em: 03/05/2021.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. 64/292**. The human right to water and sanitation. Disponível em:



https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acessado em: 22/02/2022.

VARELLA, Marcelo Dias. **A dinâmica e a percepção pública de riscos e as respostas do direito internacional econômico** In: VARELLA, Marcelo Dias (org.). Governo dos Riscos / Rede Latino - Americana - Européia sobre Governo dos Riscos, Brasília, 2005.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Drinking-water**. 2022. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>. Acesso em: 21 ago. 2022.

WU, XUN et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**, traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

ZETLAND, David. **Water rights and human rights: the poor will not need our charity if we need their water**. Available at SSRN 1549570, 2011.