Revista de Administração e Contabilidade do Centro Universitário Anísio Teixeira

Revista de Administração e Contabilidade
Volume 17, Ano 2025
Feira de Santana, ID edição: 10.29327/2508556.17.1
ISSN: 2177-8426

Evolução das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico no Brasil na definição de agenda-setting

Silvio Paula Ribeiro
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Email: spribeiro@hotmail.com

Thaysa Cervantes Ennes Doreto
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Email: thaysaennes@gmail.com

Cibelle Queiroz de Melo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Email: cibelle.melo@ufms.br

Gemael Chaebo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Email: gemaelchaebo@gmail.com

Resumo
O estudo teve como objetivo principal investigar a evolução das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico no Brasil, no período de 2018 a 2022, na definição de agenda (*agenda-setting*). Para isso, apresenta um breve histórico do saneamento básico no Brasil e, na sequência, procura relacionar os impactos verificados na realização de obras públicas de infraestrutura para fornecimento de água e esgoto às diversas regiões do país nos últimos anos, através da análise de dados apresentados pelos sítios eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Sistema do Ministério das Cidades (SNIS), relatório emitido pela Organização Trata Brasil, além do auxílio da ferramenta *Google Trends* para visualizar o impacto midiático sobre o assunto na criação de políticas públicas. Os resultados apontam para maiores investimentos em distribuição da água potável, possibilidade de maior ampliação em rede de esgoto e o impacto ao longo dos anos, da opinião pública na *agenda setting.*
Palavras-chaves: Saneamento. Políticas púbicas. Agenda pública.

1 INTRODUÇÃO

A água limpa compõe o plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1977, ano no qual ocorreu a Conferência sobre este tema em específico na Argentina. Declarou-se, portanto, que todos, independentemente de condições sociais ou estágio de

desenvolvimento, possuem o direito ao acesso à água potável, conforme as necessidades básicas existentes. Em 2010, esta declaração foi reafirmada por meio da Resolução do Conselho dos Direitos Humanos da ONU (A/HRC/RES/15/9), em que reforça este direito internacional e os vincula aos Estados (United Nations, 2015).

As Nações Unidas ainda estabeleceram, em 2015, 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com o intuito de definir um plano de ação com diversas melhorias para as pessoas, o planeta e para a prosperidade, até 2030, com mais 169 (cento e sessenta e nove), metas vinculadas a eles. São objetivos interligados e corroboram com as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental (OPAS, 2023).

Em atenção a isto, o ODS número 6 - "Água potável e saneamento" - busca garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos". Dentre as 6 metas e duas iniciativas vinculadas, destacam-se a de todos alcançarem o acesso universal e equitativo à água potável e segura, como também obter saneamento e higiene adequados, da mesma maneira, acabar com a defecação a céu aberto. Este último com especial atenção às mulheres, às meninas e àqueles em situação de vulnerabilidade (ONU, 2023).

Alinhando-se às mudanças mundiais em busca de se estabelecer padrões mínimos para o bem-estar do indivíduo, o Brasil incluiu no art. 6º de sua Constituição Federal (Brasil, 1988), que "[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]", reforçando a importância da saúde, como uma garantia constitucional.

Em 2007, a Lei nº 11.445 estabeleceu diretrizes nacionais a respeito de saneamento básico e o definiu como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, bem como a drenagem e gerenciamento das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007). Foi a partir dela que se atribuiu ao Governo Federal a responsabilidade de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) (Brasil, 2007), um programa do Governo Federal instituído para um período de 20 (vinte) anos, iniciando em 2014, com fim em 2033, mas avaliado, anualmente, além de revisado a cada 4 (quatro) anos.

A elaboração do referido plano, além de seguir as diretrizes nacionais, foi criado após longo processo laborativo participativo, que contou com diversas consultas públicas e discussões com Conselhos Nacionais e integrantes de diversos setores, a fim de refletir uma ampla visão com aqueles ativamente envolvidos com o tema, sendo acolhido um percentual de 42,6% das propostas, demonstrando uma verdadeira força da participação social na elaboração desta política pública (PLANSAB, 2023)

Com base nas necessidades sociais e em busca de reformulação de medidas a serem tomadas nesta área, a Lei n° 14.026 de 15 de julho de 2020, criou o Marco Legal do Saneamento Básico. Dentre outras medidas, atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para instituir normas com fins de regulamentação do referido serviço público, sua atuação, estrutura administrativa e as fontes de recursos, incremento nos investimentos dos serviços de saneamento básico e distribuição à população, estabelecimento de novas metas relacionadas ao serviço (Brasil, 2023).

Todas estas ações em conjunto fortalecem a Política Nacional de Saneamento Básico (PNS), entretanto, para alcançar a meta estabelecida pela PLANSAB e, muitos são os desafios, pois existem, por exemplo, cidades com menos de 50% de domicílios com

esgotamento sanitário adequado, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023).

É importante evidenciar que as políticas de saneamento básico estão diretamente ligadas ao atendimento do direito à água potável, reconhecido internacionalmente como básico a todos e essencial à saúde. Os dados apontados, ainda reafirmam a necessidade de inclusão, por parte dos governantes, das políticas de saneamento básico nas agendas públicas (Carmona; Alamy, 2023). Conforme Ferrer (2023), uma das possibilidades de solução é a criação de um modelo em rede do *agenda-setting.* Para Carmona; Alamy (2023), as agendas midiática e pública possuem força para sensibilizar a agenda política sobre este tema (Carmona; Alamy, 2023).

Diante do contexto, o presente estudo teve como objetivo principal investigar a evolução das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico no Brasil, no período de 2018 a 2022. Desta forma, procurou relacionar os impactos verificados na realização de obras públicas de infraestrutura para fornecimento de água e esgotamento às diversas regiões do país, bem como investigar a influência da opinião pública e mídia na definição de agenda (*agenda-setting*) que tratam de políticas públicas sobre o tema ao longo dos anos, de forma a incentivar a promoção de maiores debates para alcance das metas nacionais impostas pelo Marco Legal do Saneamento. Sendo assim, a questão que norteia a pesquisa é: qual a influência da opinião pública e mídia, na inclusão de políticas públicas relacionadas ao saneamento básico no Brasil, na definição de agenda (*agenda-setting*)?

2. Ciclo de Políticas Públicas e Definição de Agendas (*Agenda-Setting*)

As políticas públicas são decisões tomadas, após diversos estágios deliberativos, para solução de um problema social. Essas etapas denominam-se como "ciclo de políticas públicas", pelas quais deve passar da problemática, até a sua resolução. Estudiosos de políticas públicas abordam fases maiores ou menores deste processo. Para Secchi (2014) as etapas seriam: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisões; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção.

A etapa de identificação do problema (1) corresponde à necessidade pública ou oportunidade de melhoria de algum serviço à população. A formação de agenda (2) discute o problema, elevando-o à condição de intervenção pública. Na fase de formulação de alternativas (3), são definidas as possíveis políticas públicas para enfrentamento do problema, com a consequente, fase de tomada de decisão (4), a qual representa as escolhas dentre aquelas alternativas que melhor se amoldam aos interesses dos envolvidos. A implementação (5) é a efetiva execução da política pública na área definida. A avaliação (6) trata do julgamento da validade das propostas implementadas, e, por fim, a extinção (7) é o estágio em que o problema está resolvido, a política pública implementada perdeu importância ou foi percebida como ineficaz (Secchi, 2014).

Ao olhar para a implementação de uma política, deve-se considerar diversos fatores que a engloba. Estes podem ser resumidos em circunstâncias externas como alterações de legislações, tempo adequado, recursos disponíveis e suficientes para o desenvolvimento e o fator humano que agrega caráter subjetivo nos processos existentes (Ollaik; Medeiros, 2011). Destaca-se ainda a importância da publicação de estudos nos quais apontam os resultados da execução, a fim de que ajudem na identificação de como esses fatores interferem na realização da política pública e chame a atenção dos decisores políticos (Vanmeter; Vanhorn, 1975).

A formulação de uma política pública, portanto, requer tempo de análise e avaliações acerca do problema que surge, bem como a mobilização dos agentes públicos na tomada de decisão com o objetivo de que, esta seja inserida nas pautas das agendas públicas (Subirats, 2006).

Conforme demonstram Dearing e Rogers (1996), o processo de definição de agenda é composto por três frentes, são elas: agenda midiática (*média agenda-setting)*, agenda pública (*public agenda-setting*) e agenda política (*public agenda-setting*). As relações entres essas três se dão por meio da relação teórica e da metodologia implementada. Entretanto, cada uma prioriza o tema da sua formação de agenda, sendo respectivamente: mídia, opinião pública ou os formuladores de políticas governamentais (Capella, 2018).

Ao analisar esse contexto, entende-se que a agenda envolve as crenças e entendimentos sobre problemas, de maneira disseminada na sociedade, quanto a aspectos formais explícitos em documentações, por exemplo, projetos de Lei. Além disso, cada órgão, independente de esfera, possui o conjunto próprio de questões problemáticas e hierarquiza as prioridades na hora da intervenção (Capella, 2018).

Na última década, estimulado, especialmente, pela criação do *'Comparative Agendas Project*', muitos artigos buscam entender e verificar as mudanças em políticas públicas por meio da mídia e opinião pública (Capella, 2018). No Brasil, existem estudos propostos a investigar a relação entre a mídia, a política e a opinião pública, ressaltando Rubim e Azevedo, em um breve *paper* apresentado no encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) em 1998, que foram listados 169 títulos acerca da temática (Ferrer, 2023).

A *agenda-setting* se estrutura em cinco fases: a primeira fase seria a hipótese originária, de que os meios de comunicação têm a capacidade de gerar a agenda a partir de uma reiteração temática. Quando um tema toma atenção da mídia alçando o *status* de relevância, por chamar a atenção, a ponto de emitir opinião sobre ele. A segunda fase analisa a capacidade que a mídia tem de orientar posicionamentos. A terceira fase é a do agendamento de atributos, conhecida como teoria do enquadramento (*framing*), a qual direciona a opinião pública efetivamente para um ou outro caminho. Na quarta fase, os estudos indicam uma relação de disputa no nível do agendamento, ou seja, a possibilidade de a mídia obter êxito em ser agendada, ou em não agendar. Por fim, a quinta, e última, a fase de estudos, em que se cria um modelo em rede do *agenda-setting*, chamado *network agenda setting model* (Ferrer, 2023).

As definições de agendas nas políticas públicas se fazem de tamanha relevância, por se tratar das ações governamentais para soluções de problemas sociais a serem resolvidos ou incrementados. Por isso, a grande maioria dos estudos sobre *agenda-setting* em políticas públicas questionam acerca da formulação das ações governamentais, o que faz um tema ser considerado relevante para entrar na agenda decisional de um governo, ou o que faz um problema ser mais importante que outro na hora de ser priorizado na implementação de uma política pública.

Acrescido a estes questionamentos, surge então a dúvida: a mídia é capaz de influenciar na definição de agendas em políticas públicas? A temática de saneamento básico é um problema que deve ser tratado por meio de política pública, pela evidente necessidade de a implementação do saneamento em nível nacional ter definições tratadas por meio de lei, com diretrizes nacionais. Entretanto, ainda se encontra pendente de concretas ações (Carmona; Alamy, 2023).

2.1 Influência da Opinião Pública no Desenvolvimento do Saneamento Básico no Brasil

O saneamento como política pública, ou programa governamental, pode ser identificado em algumas fases, uma primeira, até o final do século XIX, verificada por causa de um elo, entre as ações de saúde e as ações de água e esgotamento sanitário, ao buscar prevenção da saúde frente às ameaças de epidemias nas áreas urbanas em razão da situação sanitária precária na área rural (Lima, 2005).

Nesse período, o Estado assumiu a responsabilidade sobre os serviços de esgotamento e fornecimento de água nas principais cidades do país, com vista à prevenção da saúde pública. Contudo, a forma disto se concretizar foi por meio da transferência dos serviços essenciais para as empresas privadas, em sua maior parte inglesas, o que coube ao Estado a regulamentação das concessões, a fim de difundir no país as redes de distribuição de água para as residências, não mais gratuitas, tendo como centro difusor a Grã-Bretanha (Menicucci, 2018).

Na primeira metade do século XX, com a consolidação de uma visão sanitarista, ampliam-se as práticas voltadas para sistemas coletivos de água e esgotamento sanitário, marcando a origem das políticas nacionais de saúde pública no Brasil - saneamento ainda ligado às políticas de saúde. Porém, a partir de 1930, a ênfase da assistência médica, vacinas, combate a endemias faz com que a política pública da saúde cresça isoladamente, além de iniciar nessa década o conflito relativo ao uso da água, tanto entre entes federativos, quanto no setor empresarial. Deste modo, acarretou-se o nascimento, em 1934, do Código das Águas, marco da gestão neste tema no país (Murtha; Castro; Heller, 2015).

A constituição de uma política pública na esfera do saneamento, gera o distanciamento da política exclusiva da saúde, durante o governo militar, em 1964. A ampliação de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário foi explicitada como uma das prioridades do plano de Metas e Base de tal governo e serviu de referência para o, posteriormente instituído, Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) (Lima, 2005).

O PLANASA implementou uma política de saneamento mista, apesar de predominantemente estadualizada, com aderência de diversos Municípios ante a possibilidade de uso de fundos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de ser remunerado pela população usuária. Contudo, os municípios não aderentes ao plano iniciaram as críticas ao caráter centralizador do BNH e a defesa da natureza municipal das ações de saneamento, o que acarretou a criação, em 1984, da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), que com fortes reivindicações passaram a ter acesso, em 1985, ao FGTS. Ainda, nesse mesmo ano, instituiu-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, responsável pela política de saneamento (Menicucci, 2018).

O governo federal, com a recessão econômica de 1980, fragmentação institucional do BNH extinto em 1986, teve drástica redução nos financiamentos federais na esfera de desenvolvimentos, que sem as condições financeiras e institucionais, deixou de atuar na regulação do setor, mantendo as políticas públicas de saneamento fora da agenda governamental no período da democratização do país. Assim, com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, marcada pela mobilização da sociedade, houve a possibilidade de novos sujeitos políticos ganharem visibilidade e contribuírem com atores e interesses constituídos previamente, por exemplo, o movimento sanitário, o qual alcançou *status* de política de saúde na constituição (Menicucci, 2018).

A década de 80 foi marcada por muitos movimentos sociais. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), afirmou-se como um ator coletivo (por incorporar diferentes agentes, como movimentos populares; associações voltadas para a questão urbana e a moradia; federações sindicais; associações de profissionais; organizações não governamentais) e ganhou um espaço de interlocução de atores da sociedade civil para termos políticos. Isto gerou, posteriormente, uma política urbana de diretriz geral, além do saneamento ambiental com a aprovação da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, também conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2004), após uma atuação bastante forte no âmbito do legislativo em relação ao saneamento (Grazia; Rodrigues, 2001).

Apesar de genéricas as inclusões sobre saneamento nas legislações, viu-se que a opinião pública possui força para impulsionar a criação de políticas públicas. Outro exemplo disso foi que, mesmo após a criação de diversos Ministérios e leis que trataram do assunto, na época do Governo de Fernando Henrique Cardoso, os projetos de tentativa de privatização do setor de saneamento foram reiteradamente contestados pelos movimentos promovidos pela Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), organizada em 1997 e composta por setores sindicais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entre outros, e as privatizações não avançaram no setor, ficando o modelo de gestão dominante, representado pelas companhias estaduais (Heller, *et al*. 2016).

No início de 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), o governo federal buscou novamente integrar as políticas urbanas na agenda governamental e é neste âmbito, em que foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), responsável por trazer avanços na estruturação organizacional, além de indicar o saneamento básico como uma política urbana e, junto a este, a institucionalização do Conselho das Cidades, de caráter deliberativo e consultivo, que, nas palavras de Menicucci (2018) “abriu espaço para a participação das entidades setoriais e de movimentos populares, particularmente aqueles reunidos no Fórum da Reforma Urbana, ao qual se articularam as entidades da FNSA”.

Outro vislumbre de grande participação social, foi a criação da Lei 11.445/07 (Lei do Saneamento), que envolveu ampla discussão entre atores do setor, governamentais e não governamentais, ciclo participativo de discussões na Conferência Nacional das Cidades e um Grupo de Trabalho interinstitucional, no qual organiza-se da seguinte forma:

> Compostos por representantes de vários ministérios e que receberam sugestões e propostas das entidades do setor e de outros órgãos do governo; submissão do anteprojeto à consulta pública; aprovação pelo Conselho Nacional de Saúde e pelo Conselho Nacional das Cidades; realização de dez seminários regionais e um nacional para recebimento de críticas e sugestões, consultas de entidades do setor; encaminhado sob a forma de projeto de lei 5.296/2005 (Heller *et al.* 2016).

Até os dias atuais a opinião pública é levada em consideração para tomada de determinadas decisões pelo ente público, como é possível se verificar pelas chamadas para consultas públicas, frequentemente realizadas pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pelo Ministério das Cidades. Somente nos últimos cinco anos (2018-2022), 31 (trinta e um) consultas públicas foram realizadas pela ANA, sendo três destas para formulação de propostas de agenda regulatória para normas de referência para o saneamento básico (ANA, 2023).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é bibliográfica e exploratória, e objetiva investigar a evolução das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico no Brasil, no período de 2018 a 2022, na definição de agenda (*agenda-setting*). Para isso, procurou relacionar o fornecimento de água e esgotamento, utilizando dos dados do levantamento censitário realizado pelo IBGE dos anos 2000, 2008 e 2017, bem como as licitações públicas para aquisições de produtos ou serviços vinculados a infraestrutura dos últimos cinco anos - 2018 a 2022, da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Analisa-se também os indicadores apresentados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), no período de 2018 a 2021 e o relatório emitido pela Organização Trata Brasil do ano de 2022, que apresenta um resumo de investimentos dos Maiores Municípios brasileiros.

Complementa-se, por fim, visando uma melhor apreciação acerca da influência da opinião pública na criação das políticas públicas e agendas do setor de saneamento básico, relacionar os períodos de grande intensidade da exposição do assunto na mídia e as efetivas alterações legislativas do setor ou efetivas implementações de infraestruturas. Para tanto, utilizou-se da ferramenta do Google - *google trends,* que extrai informações acerca de divulgações na mídia e buscas pelos internautas sobre determinados assuntos, restringindo a um período exato, a fim de verificar se houve influência midiática na criação de políticas públicas sobre saneamento, entre os anos de 2018 á 2022.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

O estudo se propõe a analisar a evolução do saneamento básico no Brasil, bem como investigar a influência da opinião pública e da mídia na definição de agenda (*agenda-setting*), a qual trata de políticas públicas voltadas a este tema. Em tópico anterior, foi apresentado a influência que a população teve na alteração legislativa nacional ao longo dos anos.

Na sequência, a fim de demonstrar as efetivas mudanças ocorridas no setor, analisaram-se os dados do censo realizado pelo IBGE, órgão oficial responsável pela prestação de informações estatísticas do país, o qual, na esfera do saneamento básico, expõe dados dos anos 2000, 2008 e 2017 e comparou-se com os dados dos indicadores apresentados pelo SNIS, no período de 2018 a 2021, no intuito de levantar a evolução destes índices ao longo dos anos, bem como relacionar com a informação prestada acerca de investimentos nos quesitos de fornecimento de água e esgotamento.

Conforme informações extraídas do sítio eletrônico do IBGE, verifica-se a progressão Nacional e por região nos referidos períodos, no tocante ao número de Municípios com abastecimento de águas (Tabelas 1 e 2, respectivamente) e redes de esgotamento (Tabela 3).

Tabela 1 - Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição (unidades).

Variável – Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição (unidades)		
Brasil		
Existência e tipo de tratamento da água – Total de municípios com tratamento		
Ano		
2000	**2008**	**2017**
4.420	5.166	5.237

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1364#resultado

Pode-se aferir que dos anos 2000 para o ano 2008 houve um crescimento de 16,88% no país em relação ao número de municípios abrangidos pelo serviço de fornecimento de

água com tratamento, sendo de apenas 1,37% o crescimento do ano de 2008 para 2017. As regiões Norte e Sul foram as que mais se desenvolveram no período, com aumento de 77,04% e 32,73% respectivamente no total, conforme se verifica na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Municípios com serviço de abastecimento de água por tipo de tratamento de água, por região.

Variável – Municípios com serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição (unidades)			
Existência e tipo de tratamento da água – Total de municípios com tratamento			
Grande Região	**Ano**		
	2000	2008	2017
Norte	196	350	347
Nordeste	1.504	1.632	1.615
Sudeste	1.418	1.598	1.636
Sul	892	1.147	1.184
Centro-Oeste	410	439	455

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1364#resultado

No tocante àqueles com rede de coleta de esgoto sanitário, os dados do IBGE são restritos aos anos de 2008 e 2017, não tendo informações prévias acerca do tema. Nesse sentido, ao analisar os referidos anos, o aumento foi ínfimo. No geral, o crescimento nacional foi de apenas 0,11%, conforme visto a seguir.

Tabela 3 - Municípios com rede coletora de esgoto sanitário e número de economias esgotadas ativas

Variável – Número total de municípios (unidades)	
Brasil	
Ano	
2008	**2017**
5.564	5.570

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1359#resultado

Determinadas regiões, nem sequer houve modificação dos dados, como é o caso da região Sudeste; e algumas regiões contaram com aumento de apenas um município. Estas informações podem ser vistas na tabela abaixo:

Tabela 4 - Municípios com rede coletora de esgoto sanitário e número de economias esgotadas ativas, total e residencial, por região

Variável – Número total de municípios (unidades)		
Grande Região	**Ano**	
	2008	**2017**
Norte	449	450
Nordeste	1.793	1.794
Sudeste	1.668	1.668
Sul	1.188	1.191
Centro-Oeste	466	467

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2023. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1359#resultado

Verifica-se, desta forma, que a prioridade está no serviço de abastecimento de água, que se encontrava em número deficitário em relação à quantidade de municípios com rede de serviço de esgoto implantado no mesmo período.

Contudo, as informações apresentadas naquela pesquisa se apresentam diferentes da informação prestada pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades e seu programa de SNIS, que publicou um relatório onde expõe outros resultados quanto à quantidade de municípios com abastecimento de água e esgoto (Tabela 5).

Apesar da diferença encontrada, é importante destacar que se pode complementar com as informações de atendimento no abastecimento médio total de água no Brasil, além de ter o conhecimento de quanto teve de investimento anual nesta pauta. A busca foi realizada com base no espaço de tempo entre 2018 a 2022. Os resultados encontrados se limitaram até o ano de 2021, por não ter a divulgação das informações do último ano.

Tabela 5 - Dados de abastecimento de água nos municípios do Brasil e investimentos realizados

Índice de Abastecimento de água no Brasil = 5.570 Municípios totais				
Ano	**Quantidade de Municípios**	**População total atendida**	**Média do Brasil**	**Investimentos em Sistema de água**
2018	5146	169,1 milhões	83,6%	5,75 bilhões
2019	5191	170,8 milhões	83,7%	5,76 bilhões
2020	5350	175,5 milhões	84,1%	6,02 bilhões
2021	5335	177,0 milhões	84,2%	7,76 bilhões
2022	**Dados não divulgados***			

Fonte: Elaborado pelos autores (2023) com base nos dados do Ministério das Cidades, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab.

Complementa-se ainda, com os dados de esgotamento, no mesmo período sinalizado anteriormente e a mesma limitação temporal. Encontrou-se então, a quantidade de municípios atendidos, população que possui o acesso ao serviço, bem como os investimentos totais realizados nesta temática, conforme exposto a seguir:

Tabela 6 - Dados de esgotamento sanitário nos municípios do Brasil e investimentos realizados

Índice de Atendimento de esgoto no Brasil = 5.570 Municípios totais				
Ano	**Quantidade de Municípios**	**População total atendida**	**Média do Brasil**	**Investimentos em Sistema de água**
2018	4050	107,5 milhões	53,2%	4,74 bilhões
2019	4225	110,3 milhões	54,1%	5,33 bilhões
2020	4744	114,6 milhões	55,0%	5,98 bilhões
2021	4774	117,3 milhões	55,8%	7,35 bilhões
2022	Dados não divulgados*			

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023 com base nos dados do Ministério das Cidades, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es.

Vale mencionar, que foi verificado o aumento ao longo dos anos dos investimentos (em reais) em ambos os setores (água e esgoto) de quase 35% em relação ao serviço de água e de aproximadamente 55%, no que tange ao esgotamento sanitário.

É importante ainda ressaltar nesta análise que, no período de 2007 a 2021, várias foram as alterações legislativas que envolveram direta e indiretamente o setor do Saneamento Básico no país (Santos, 2020), as quais modificaram o aparato jurídico e as políticas públicas sobre o tema, como por exemplo, a Publicação em 2013 do PLANSAB, a Medida Provisória nº 844, de julho de 2018, a qual alterou a Lei 11.445/07 (Lei do Saneamento) e acabou por impor aos governantes algumas obrigações nesta seara.

Assim, buscou-se junto à ANA, as informações relativas às implementações de infraestrutura no setor nos últimos cinco anos, especificamente, com relação ao fornecimento de água e esgotamento. Foi verificada a realização de 20 (vinte) licitações vinculadas à aquisição de produtos ou serviços voltados a este fim, no respectivo período, conforme Tabela 7.

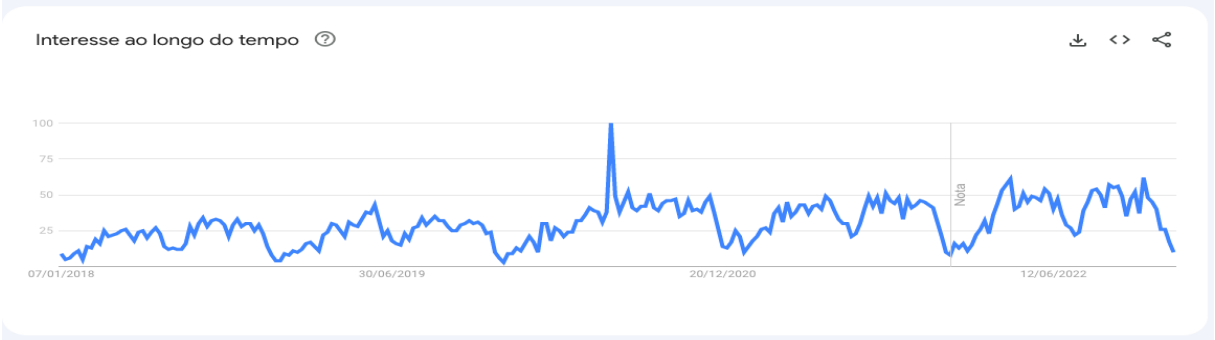
Tabela 7 - Quantidade de licitações para prestação de serviços/aquisição de produtos voltados à infraestrutura de fornecimento de água ou esgotamento sanitário realizado pela ANA

Licitações para prestação de serviços ou aquisição de produtos vinculados à infraestrutura no fornecimento de água ou esgotamento sanitário realizado pela Agência Nacional de Águas (ANA)	
Ano	**Quantidade**
2018	6
2019	6
2020	2
2021	6
2022	0

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023 com base nos dados da Agência Nacional de Águas (ANA). Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes/licitacoes-2.

Em complementaridade às informações expostas, buscou-se na plataforma *Google Trends* o termo "Saneamento Básico" no Brasil dentre o período de 01/01/2018 a 31/12/2022, espaço temporal delimitado da pesquisa. O objetivo é o de relacionar o impacto da pesquisa sobre o assunto pela população na referida plataforma de buscas com os investimentos e incrementos realizados na pauta discutida. Ao considerar estes critérios, encontrou-se o seguinte resultado apresentado na Figura1:

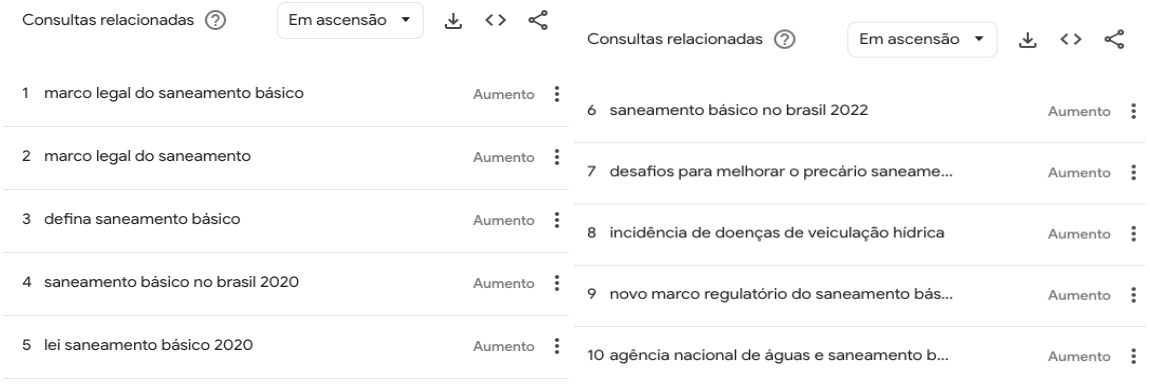
Figura 1 – Resultado sobre o interesse no assunto: "Saneamento Básico no Brasil" do *Google Treands*



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023 com base nos dados da plataforma *Google Trends*. Disponível em: https://trends.google.com.br/trends/explore?date=2018-01-01%202022-12-31&geo=BR&q=SANEAMENTO%20B%C3%81SICO&hl=pt-PT.

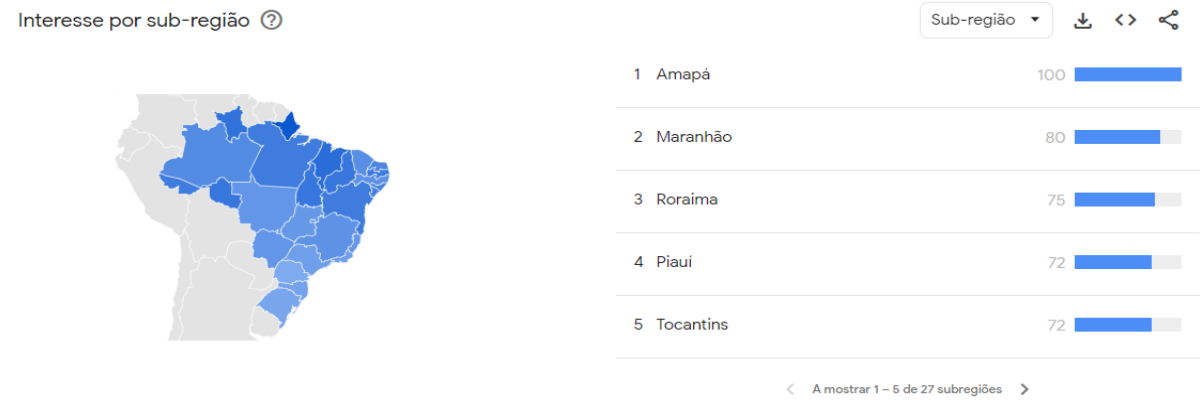
Destaca-se, ainda, o resultado do gráfico da Figura 1, quais os termos mais frequentemente relacionados nas consultas. Isto é importante para aferir o interesse da população e quais efetivamente são as notícias veiculadas pela mídia.

Figura 2 - Resultados sobre consultas relacionadas ao Saneamento Básico no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores, 2023 com base nos dados da plataforma *Google Trends*. Disponível em:https://trends.google.com.br/trends/explore?date=2018-01-01%202022-12-31&geo=BR&q=SANEAMENTO%20B%C3%81SICO&hl=pt-PT.

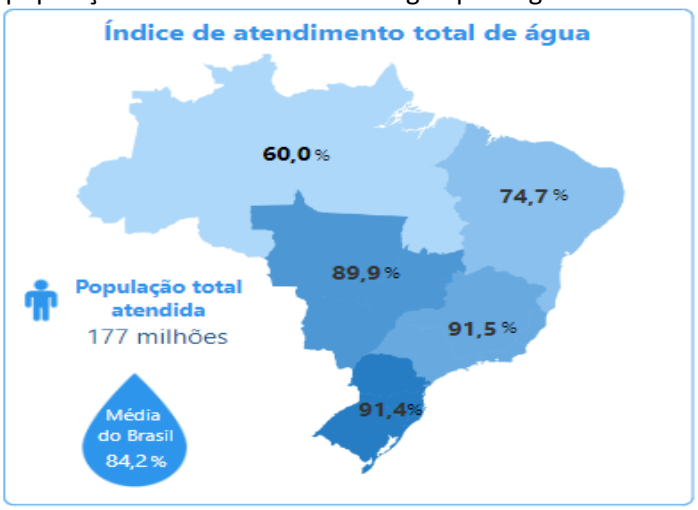
Figura 3 – Estados que mais efetuaram buscas relacionadas ao Saneamento Básico no Brasil



Fonte: *Google Trends*. Disponível em: https://trends.google.com.br/trends/explore?date=2018-01-01%202022-12-31&geo=BR&q=SANEAMENTO%20B%C3%81SICO&hl=pt-PT

Percebe-se que as regiões do Norte e do Nordeste do Brasil apresentam maior concentração de buscas sobre o assunto. Estas são, justamente, as regiões que, até o ano de 2021, conforme informação do Ministério das Cidades, possuem os menores índices de atendimento total de água, com base na população nacional atendida em sua totalidade, das quais, apenas 60,0% no Norte e 74,7% no Nordeste. Enquanto isso, a região Centro-Oeste tem um percentual de 89,9% de atendimento da população, o Sudeste 91,5% e o Sul do país com 91,4% (Figura 4).

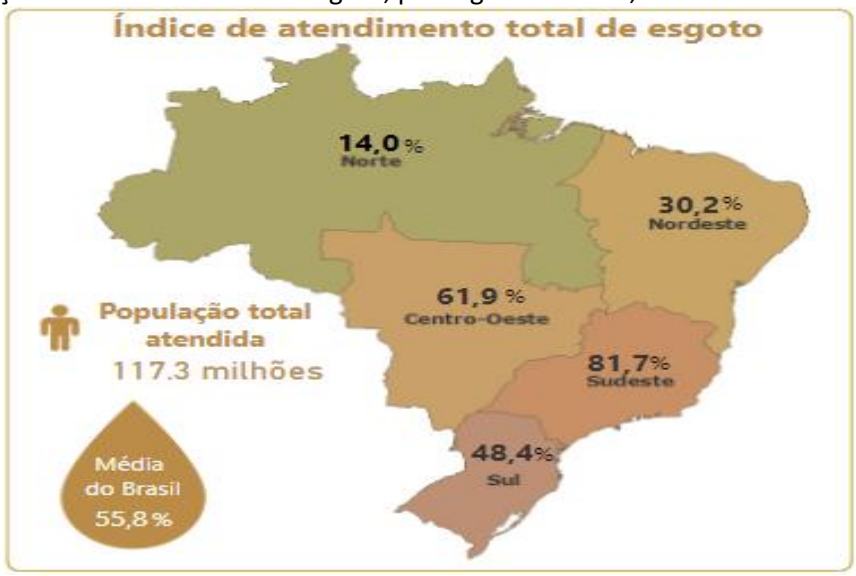
Figura 4 - Percentual da população com atendimento de água por região no Brasil em 2021



Fonte: Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab.

Ele reflete acerca do esgoto, que apresenta um percentual de apenas 14% atendido no Norte e 30,2% da população do Nordeste atendida, em comparação aos 81,7% de atendimento da região Sudeste, por exemplo (Figura 5).

Figura 5 - População com atendimento de esgoto, por região no Brasil, em 2021



Fonte: Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es.

Ademais, dentre os assuntos mais procurados e divulgados [tendo como pico o período de 21 a 27 de junho de 2020], destaca-se o Marco do Saneamento Básico, uma introdução legislativa (Lei nº 14.026), apresentada em 2020, que alterou algumas legislações, dentre elas, a Lei 9.984 de 2000. Esta foi responsável por atribuir à ANA a competência de editar normas sobre serviços de saneamento e estabelecer prazos para implementação de determinados serviços a todos os Municípios.

Ainda assim, conforme informação extraída do relatório do Trata Brasil do ano de 2022, das 100 (cem) maiores cidades do Brasil, apenas 11 (onze) atenderam, até o momento, as metas da legislação acima, o que reforça a urgência na aplicação das políticas públicas do setor para atendimento e atenção ao saneamento básico.

Tabela 8 - Municípios que atenderam as metas do Marco do Saneamento Básico até 2022

Município	UF	Indicador de Atendimento Total de Água (%)	Indicador de Atendimento Total de Esgoto (%)
Santos	SP	100,00	99,93
Uberlândia	MG	100,00	98,22
Franca	SP	100,00	99,60
Piracicaba	SP	100,00	100,00
Cascavel	PR	99,99	99,99
Maringá	PR	99,99	99,98
Ponta Grossa	PR	99,99	99,98
Curitiba	PR	100,00	99,98
Brasília	DF	99,00	90,90
Taubaté	SP	100,00	99,70
Londrina	PR	99,99	99,98

Fonte: SNIS 2020. Elaboração: GO Associados. Editado, pelos autores Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio_do_RS_2022.pdf.

Dentre o *ranking* do saneamento básico, realizado pelo Instituto Trata Brasil, considerando os 100 (cem) maiores municípios brasileiros em termos de população (estes calculados pelo IBGE), os vinte melhores municípios possuem uma média de investimento anual por habitante (R$/habitante) de R$ 135,53. Enquanto, nas 20 (vinte) piores cidades

deste rol, o valor médio é de apenas R$ 48,90, no qual aparecem cidades como, Várzea Grande, situada no estado de Mato Grosso, cujo investimento foi R$ 0,00 no período.

Ainda, essa mesma pesquisa aponta que o valor médio de investimento total por arrecadação vem decrescendo, vez que no ano de 2020 foi de 19,80%, enquanto nos anos de 2019, 20,96% e em 2018, 21,45%. Esta defasagem é verificada também quanto ao investimento dos prestadores (concessionárias), com queda de 1,33% do ano de 2020 em relação a 2019, além de perceber que mais de ¾ investem menos de 30% do valor arrecadado pelo Município (Trata Brasil, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo principal investigar a evolução das políticas públicas relacionadas ao saneamento básico no Brasil, no período de 2018 a 2022, na definição de agenda (*agenda-setting*). Para isso, procura relacionar os impactos verificados na realização de obras públicas de infraestrutura para fornecimento de água e esgoto às diversas regiões do país, através da análise de dados apresentados pelos sítios eletrônicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Sistema do Ministério das Cidades (SNIS), relatório emitido pela Organização Trata Brasil, além do auxílio da ferramenta *Google Trends* para visualizar o impacto midiático sobre o assunto na criação de políticas públicas.

Considera-se que o saneamento básico no Brasil pode ser inicialmente verificado como política pública no final do século XIX, ainda vinculado como parte das políticas de saúde, no qual ganhou autonomia a partir de 1964, com a inclusão da cobertura do esgotamento sanitário dentro do plano de Metas e Base do Governo Militar. E a partir de então, diversas foram as reformas legislativas do setor, sempre com ativa participação social, grande responsável pela inclusão desta política pública ao *status* de garantia constitucional, e, posteriormente, reforçado pelo caráter internacional, ao ser disposto pela Organização das Nações Unidas que "a água limpa é um direito de todos".

Apesar do Brasil constar com um considerável percentual da população atendida pelo abastecimento de água, sendo a média nacional de 83,6%, conforme dados do ano de 2021, o mesmo, não se pode afirmar com relação ao serviço de esgotamento sanitário, sendo a média nacional no mesmo período de apenas 52,4%. Além de haver grande discrepância entre as regiões atendidas.

Ademais, da análise dos dados coletados, verifica-se que a busca por implementações práticas visando o fornecimento de água e esgotamento a todas as regiões do Brasil nos últimos anos foi ínfima. Conforme dados do IBGE de 2008 a 2017 houve pouca alteração com relação ao número de Municípios com serviço de abastecimento de água e esgoto, não ultrapassando 2%. Ainda, que se utilize os dados captados pelo SNIS, que retrata os anos de 2018 a 2021 e trazem percentuais melhores que os do IBGE, o índice de atendimento ao longo dos anos não teve crescimento superior a 20%, sendo de 17% no serviço de esgoto e de apenas 3,54% de água.

Isso indica que, mesmo havendo a majoração dos investimentos, o qual no período analisado foi de 35% a mais no valor investido para custeio do fornecimento de água e de 55% para os serviços do esgotamento sanitário, estes não estão sendo suficientes para um proporcional crescimento. Poucos municípios, portanto, estão em pleno cumprimento das metas nacionais impostas no Marco do Saneamento, com percentuais considerados ao menos satisfatórios desses quesitos.

Considera-se como uma possível causa desta discrepância entre altos investimentos, porém baixos resultados em infraestruturas a diminuição da participação da sociedade na tomada das decisões relacionadas ao tema. Dos dados coletados, foi possível verificar que, quando a participação da sociedade foi mais intensa - período pré-constituinte, por exemplo-, as reformas legislativas foram expressivas, e consequentemente as implementações práticas nas áreas de saneamento básico foram vislumbradas. Hoje em dia, a opinião da sociedade é considerada para efeito apenas em poucas e esporádicas consultas públicas da ANA e do Ministério das Cidades.

Verifica-se, inclusive, pela análise da pesquisa realizada junto a plataforma do *google trends,* que o interesse da população e a divulgação da mídia nos últimos anos encontrava-se baixo até o ano de 2020, quando publicada a Lei n° 14.026, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico, e retomou o tema nas mídias, e a busca então apresentou sensível aumento.

Presume-se, ante a fixação de prazo para implementação de serviços pela Lei n° 14.026/2020 e as atualizações legislativas (Decreto n° 11.467 de abril/2023; Decreto n° 11.599 de julho/2023) de ampliação dos prazos, acredita-se que agora o assunto será pauta das agendas políticas por um bom período.

Logo, percebe-se que o forte impacto de investimentos no saneamento pátrio está maior relacionado com o surgimento de leis e decretos no assunto, do que a efetiva influência das mídias. A construção de agendas, neste caso, está mais relacionada aos fatores como plano do Governo Federal na evolução dos assuntos, do que efetivamente à veiculação das necessidades de ampliação de água potável e de esgotamento sanitário.

Complementa-se ainda que, com base nas mudanças impostas em 2020, o qual houve o fortalecimento deste assunto na agenda pública, pode-se ver o reflexo na veiculação midiática destas informações, especialmente nas regiões onde o serviço encontra-se mais precário, mas ainda, não teve o alcance esperado quanto a implementação de concretas mudanças.

Recomenda-se, como pesquisas futuras, a análise do cumprimento das metas impostas pela Lei do Marco Legal do Saneamento, e a averiguação da participação social e das mídias para implementação de novas *agenda setting* no setor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm#view. Acesso em: 16 out 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de outubro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 16 out 2023.

CAMPOS, S.L B.; DE FIGUEIREDO, J. M. Aplicação de Inteligência Artificial no Ciclo de Políticas Públicas. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 15, n. 1, p. 196-214, 2022.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de

políticas públicas. **Compolítica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2018.
DEARING, J. W.; ROGERS, E. M. **Agenda-setting**. Thousand Oaks, SAGE, 1996.
DOWNS, A. Up and down with ecology-the issue-attention cycle. **The Public Interest**, v. 28, p. 38-50, 1972.
FERRER, J. C. C. **Mídia, agenda e alternativas em políticas públicas**. (Dissertação de Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa (FGV), Rio de Janeiro, 2023.
GRAZIA, G.; RODRIGUEZ, M. E. **Instrumentos de democratização e gestão urbana**. Introdução. In: FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana. n. 93. Brasil: PGU, 2001. p.1-6.
HELLER, L.; et al. **Políticas públicas de saneamento básico no Brasil:** tensões entre o legado conservador e o avanço progressista. In: Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. 2016. p. 299-321.
IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 16 de outubro de 2023.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.** Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnsb/pnsb-2017. Acesso em: 18 nov. 2023.
LIMA, S. C. R. B. **Aspectos demográficos da cobertura de serviços de saneamento no Brasil Urbano contemporâneo**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, 2005.
MENICUCCI, T.; et al. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Futuros do Brasil: **Textos para debate**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-144, jul. 2018.
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. **Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA**. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/.> Acesso em: 18 nov 2023.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Saneamento Básico. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab>. Acesso em: 16 out 2023.
MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Ações e Programas.** Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis> Acesso em 19 nov 2023.
MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo v. XVIII, n. 3 n. 193-210 n jul.-set. 2015.
NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável**. 6 Água potável e saneamento. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em: 16 out 2023.
OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 1943-1967, 2011.
SANTOS, R. F. **Análise do Programa de Parceria Público-Privada (PROPP-MS) em Saneamento Básico no Mato Grosso do Sul:** trajetórias de uma entrega anunciada. (Tese de Doutorado). Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, Mato Grosso do Sul, 2020.
SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2006.

TRATA BRASIL. **Saneamento e saúde**. Disponível em:<https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em: 25 nov 2023.

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>. Acesso em: 16 out 2023.