



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Saneamento Básico – Lei 14.026/2020:
estudo de caso sobre o poder de agenda
em torno das propostas de atualização do marco legal**

Kleuber Lopes de Oliveira

Brasília – DF
Dezembro/2021



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Saneamento Básico – Lei 14.026/2020:
estudo de caso sobre o poder de agenda
em torno das propostas de atualização do marco legal**

Kleuber Lopes de Oliveira

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Dra. Suely M.V.G de Araújo.

Brasília – DF
Dezembro/2021

“A estrada da vida é uma reta marcada de encruzilhadas. Caminhos certos e errados, encontros e desencontros do começo ao fim. Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.”

Cora Coralina – Exaltação de Aninha (O Professor).

“Tudo virá à medida que você for caminhando. Dê o primeiro passo. Todas as bênçãos vêm de dentro. Volte-se para dentro.”

Eu sou aquilo – Sri Nisargadatta Maharaj.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que cruzam meu caminho, mesmo proporcionando uma má experiência ou, ainda, uma boa experiência.

Agradeço a todos os professores que tive até aqui e que me fizeram amar o aprendizado em todas as suas formas e possibilidades.

RESUMO

Este estudo buscou explorar como a relação executivo e legislativo influenciou a entrada na agenda de votações da lei que estabeleceu o novo marco do saneamento básico no Brasil. Para atingir esse objetivo, foram identificadas as evidências do poder de agenda na tramitação do projeto de lei que originou a Lei n. 12.406/2020. O referencial teórico utilizado foi o presidencialismo de coalizão no que tange aos momentos de formação da agenda real de políticas públicas e o poder de agenda na aprovação da lei. A metodologia utilizada foi o estudo de caso para descrever as características do fenômeno. Além disso, o estudo esboçou a trajetória das leis e normas sobre saneamento básico, visando identificar elementos da agenda política relacionados com a política pública de saneamento básico. Foram incluídas na descrição o tratamento dado pelas constituições e outras leis brasileiras para determinar as características da atenção dada ao tema na agenda governamental. A base de dados é constituída pelo projeto de lei apresentado na Câmara e no Senado, seus pareceres, discursos, programa do governo Bolsonaro, textos, artigos e publicações sobre a proposta de saneamento aprovada e transformada em lei. Conclui-se que a relação executivo e legislativo determinou o modo como a atualização do marco regulatório do saneamento básico foi aprovado. As evidências sobre a formação da agenda e o poder sobre ela, como previsto no referencial teórico, corroboram o fato.

Palavras-chaves: presidencialismo de coalizão – processo legislativo – poder de agenda – saneamento básico.

ABSTRACT

This study sought to explore how the executive and legislative relationship influenced the entry on the voting agenda of the law that established the new framework for basic sanitation in Brazil. To achieve this objective, evidence of the power of agenda in the processing of the bill that gave rise to Law 12,406/2020 was identified. The theoretical framework used was coalition presidentialism regarding the moments of formation of the real agenda of public policies and the power of agenda in the approval of the law. The methodology used was the case study to describe the characteristics of the phenomenon. In addition, the study outlined the trajectory of laws and regulations on basic sanitation in order to identify elements of the political agenda related to public policy on basic sanitation. The description included the treatment given by the constitutions and other Brazilian laws to determine the characteristics of the attention given to the issue on the governmental agenda. The database consists of the bill presented in the Chamber and Senate, its opinions, speeches, Bolsonaro Government program, texts, articles and publications on the sanitation proposal approved and transformed into law. It is concluded that the executive and legislative relationship determined how the update of the regulatory framework for basic sanitation was approved. The evidence on the formation of the agenda and the power over it, as foreseen in the theoretical framework, corroborates this fact.

Keywords: coalition presidentialism – legislative process – agenda power – basic sanitation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base.

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento.

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento.

BNH – Banco Nacional de Habitação.

CAIXA – Caixa Econômica Federal.

CISB – Comitê Interministerial de Saneamento Básico.

CMA – Comissão de Meio Ambiente.

DEM – Democratas.

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FISANE – Fundo de Financiamento para Saneamento.

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

LNDSB – Lei de Nacional de Diretrizes do Saneamento Básico.

MDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

MPV – Medida Provisória.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PC do B – Partido Comunista do Brasil.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PL – Projeto de Lei.

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento.

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico.

PLS – Projeto de Lei no Senado Federal.

PLV - Projeto de Lei de Conversão.

PPS – Partido Popular Socialista.

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSC – Partido Social Cristão.

PSD – Partido Social Democrático.

PSDB – Partido Social-Democrata Brasileiro.

PSL – Partido Social Liberal.

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

RISF – Regimento Interno do Senado Federal.

SESP – Serviço Especial de Saúde Pública.

SFS – Sistema Financeiro do Saneamento.

SNIS – Sistema Nacional de Informações de Saneamento.

SINSESP – Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo.

STF – Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS	10
1. INTRODUÇÃO	11
2. REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1. Presidencialismo de coalizão	13
2.2. Poder de agenda	15
3. METODOLOGIA	18
3.1. Estudo de caso	18
4. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	19
4.1. Conceito de Saneamento Básico	19
4.2. Panorama do saneamento básico	20
5. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SANEAMENTO BÁSICO NA LEGISLAÇÃO	23
5.1. Trajetória histórica do saneamento nas constituições	23
5.2. Marcos legais do saneamento básico no Brasil	25
6. A AGENDA DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO	29
6.1. Aliança eleitoral em torno de temas e para formação do governo	29
6.2. Constituição do governo com programa mínimo e cargos negociados	29
6.3. Transformação da aliança em coalizão efetivamente governante	30
6.4. Poder de agenda intra Senado e na Câmara Legislativa Federal	31
6.4.1. Tramitação na Câmara	32
6.4.2. Tramitação no Senado	33
6.4.3. O veto presidencial	34
6.4.4. Judicialização	35
6.5. Análises	36
7. CONCLUSÃO	40
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios onde ocorrem a coleta de informações para o SNIS	21
Tabela 2 – População atendida por componente do saneamento básico até 2019	21
Tabela 3 – Municípios com drenagem urbana de águas pluviais mais esgoto	22
Tabela 4 – Instrumentos legiferantes usados no Novo Marco Legal do Saneamento	38

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um estudo de caso sobre a atualização do Marco Legal de Saneamento Básico. Foram analisados diversos documentos que tratam da formação de consenso sobre o tema e da tramitação dos projetos de lei, visando aprovar o projeto de saneamento básico. Também foram acompanhados os debates sobre a temática no Congresso Nacional entre 2019 e 2020. Este estudo buscou responder à pergunta: **como a relação Executivo e Legislativo influenciou a entrada na agenda de votações da lei que estabeleceu o novo marco do saneamento básico no Brasil?** Estudos de caso permitem confirmar, desconfirmar ou refinar uma hipótese, segundo Gerring (2019), mas pretende-se apenas descrever e confirmar características do poder de agenda na relação Executivo e Legislativo. A política pública de saneamento básico tem trajetória histórica longa até chegar no contexto atual. O estudo de caso da política de saneamento básico não está desvinculado dessa trajetória, sobre como a política foi gestada e evoluiu – inicialmente nos governos militares, até o governo do Presidente Bolsonaro. Assim, como um objetivo secundário, para evidenciar os detalhes da formação e poder de agenda, optou-se por descrever a trajetória histórica da política, buscando explicitar a atenção dada pelo Presidente dentro da agenda governamental.

Outras questões que motivaram o trabalho são: “qual é a agenda da coalizão eleitoral visando a atualização do marco legal do saneamento básico?”; “qual é a agenda da coalizão eleitoral quando da formação do governo após a eleição?”; “qual é a agenda da coalizão efetivamente governante?”; “qual é a agenda da coalizão no momento da aprovação do marco legal do saneamento básico?”. A partir dessas perguntas, buscou-se verificar as etapas da formação da coalizão governante e sua agenda real de política pública. Estas perguntas também orientaram a identificação da formulação da política pública.

Este trabalho está dividido em cinco partes. A segunda seção trata de uma revisão da literatura existente sobre presidencialismo de coalizão e poder de agenda, trazendo diversas abordagens sobre o poder de agenda. A terceira seção aborda a metodologia utilizada para fazer a pesquisa. A quarta seção traz conceitos e informações sobre saneamento básico no Brasil, essenciais para compreender a formação da agenda da política pública real para o setor. A quinta seção descreve a trajetória histórica da política, com base nas constituições e legislações aplicadas aos componentes do saneamento. A sexta seção descreve a formação da agenda da política pública, de sua formação e aprovação até a apreciação do veto presidencial

na Câmara Federal. Também descreve a judicialização da nova lei após sua aprovação. Na última parte da sexta seção são apresentadas as análises acerca da relação executivo e legislativo. Também são abordadas as evidências ou características do poder de agenda. Na última seção, a sétima, são apresentadas as conclusões da pesquisa em relação ao referencial teórico.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Presidencialismo de coalizão

O presidencialismo de coalizão se apresenta como variante institucional para explicar a atuação e funcionamento do Executivo e do Legislativo, pois, desde a formação da República, a relação entre os poderes tem – em si mesma – pontos de contato que se relacionam com os governos estaduais e as bases dos partidos políticos em cada Estado da Federação.

Para distinguir essa característica de formação do Executivo no presidencialismo brasileiro frente à composição do Legislativo, Abranches (2003, p. 52–53) caracteriza o arranjo institucional resultante da consolidação dos elementos da República no Brasil como forma única do:

“país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’...”.

Como arranjo institucional para administrar conflitos, a origem do presidencialismo brasileiro remonta ao ano de 1898, com o Presidente Campos Sales. Ainda hoje, o Governo busca meios para administrar conflitos que envolvam a criação e manutenção de políticas públicas e que atendam a determinados interesses.

A política dos governadores tinha como centro o compromisso entre as oligarquias dos Estados e o chefe do executivo para garantir a aprovação de projetos. Como naquela época não havia grandes partidos políticos, o pacto era feito entre os chefes do Executivo Federal e do Executivo Estadual. Segundo Ferreira e Sarmiento (2002, p. 453), “ela deveria fortalecer a posição do Executivo – do presidente da República e dos presidentes de Estado – em face do Poder Legislativo”. Ou seja, tinha como alvo o Legislativo Federal, formado pelos representantes de cada Estado da Federação, buscando o controle dos casos no interior do Poder Legislativo.

O resultado do pacto oligárquico – ou política dos governadores – era que o poder estava distribuído em uma linha descendente, que ia do Presidente da República até os chefes dos executivos municipais. Assim, o Poder Executivo conseguia diminuir as diferenças para com o Poder Legislativo por meio de pacto ou compromisso com os governadores dos Estados daquele momento histórico.

Os Governos Federais e constituições até 1988 estiveram sempre diante do esforço para criar condições para um federalismo centralizado e fortalecimento do Executivo Federal em face dos demais poderes, inclusive da União sobre os Estados. Nesse processo, o país passou por multipartidarismo, bipartidarismo e multipartidarismo novamente. A partir do fim da ditadura Vargas e, também, da ditadura militar, espelhando a diversidade sociocultural brasileira, forma-se no país um quadro de multipartidarismo.

As bases da tradição republicana no Brasil firmaram-se no presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e na representação proporcional (ABRANCHES, 2003). O arranjo político-institucional formado por esses elementos provoca efeitos recorrentes e desestabilizadores. Tais bases tornam improvável que algum partido consiga maioria parlamentar somente em função dos resultados eleitorais, deixando o Executivo sem apoio para aprovar sua agenda. Assim, o chefe do Executivo brasileiro necessita formar grandes coalizões para a obtenção do apoio parlamentar – primordial à governabilidade.

A lógica das coalizões tem como base aglutinar partidos para obter a maioria no parlamento e o controle ministerial pelos partidos. Ambos os fatores envolvem os partidos que formam a coligação, mas contemplam também apoio dos governos estaduais.

A versão original do presidencialismo de coalizão se formou na segunda República, mas a Constituição impôs limitações ao Executivo no controle e ritmo da agenda legislativa (ABRANCHES, 2018). Por outro lado, conferiu atribuições importantes ao Legislativo que abrigava coalizões entre partidos políticos no interior do Congresso. A lógica das coalizões se mantinha: relação entre executivo e legislativo mediada por partidos políticos estaduais com apoio dos governos estaduais e coordenação ou liderança do Presidente da República. Nesta versão do presidencialismo de coalizão, a tônica do controle do ritmo e conteúdo da agenda legislativa estava com o Legislativo e múltiplos atores exerciam o poder de veto. De modo geral, essa versão foi mais sujeita às possibilidades de conflitos entre Legislativo e Executivo.

Conforme Abranches (2018), aproveitando experiências anteriores, a Constituição de 1988 deu novo arranjo ao Presidencialismo de Coalizão, tornando a democracia brasileira mais resiliente às crises institucionais. Essa Carta Magna concentrou diversos poderes de agenda no Executivo, dentre os quais estão: a capacidade de propor medidas provisórias; controle sobre o orçamento; condições para o controle da agenda do Legislativo; a centralização dos trabalhos legislativos no Colégio de Líderes; o poder de veto; a exclusividade de propor matérias em áreas específicas e solicitar urgência para matérias de sua autoria (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Além das prerrogativas constitucionais, o Executivo dispõe da patronagem, disponível por meio da negociação de cargos no interior da administração federal (ABRANCHES, 2018);

LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). A Constituição alterou a lógica das coalizões, passando o controle da agenda para o Executivo e mudando a relação entre Executivo e Legislativo – porém, o conflito entre os poderes continua. Outro aspecto importante é a atuação dos governadores estaduais para interferir nas bancadas estaduais, dificultando a formação de coalizões estáveis, requerendo, em diversos casos, negociação com o chefe do Executivo estadual para convencimento das bancadas legislativas estaduais (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; SAMUELS, 1997). Enfim, a lógica das coalizões se manteve no que diz respeito à necessidade de negociação, um partido pivô e negociação da agenda legislativa, coordenação ou liderança do Presidente da República.

2.2. Poder de agenda

Com base na teoria, existem três momentos de formação da coalizão que devem culminar com a formulação da agenda real de políticas (ABRANCHES, 2003). O primeiro constitui a agenda eleitoral; o segundo, a constituição do governo com disputa por cargos relacionados ao programa mínimo de governo; o terceiro consiste na transformação da aliança em coalizão efetivamente governante. Com este último, surge o problema da definição da agenda real de políticas do governo, juntamente com a continuidade ou estabilidade da coalizão. A partir desse momento amplia-se o poder de agenda concentrado no chefe do Executivo eleito, que precisa gerenciar a coalizão e o conflito entre Legislativo e Executivo.

A experiência do presidencialismo de coalizão demonstrou quatro aspectos relevantes para a formação e sustentação de um governo de coalizão (AMORIM NETO, 2003). Dentre esses itens está a formação da Agenda Legislativa do Congresso, quando as negociações relativas à agenda legislativa do Executivo são impactadas pela boa representação de um partido no governo.

Uma definição muito utilizada de poder de agenda é feita por Cox e McCubbins, (2005 apud Cox, 2017, p. 17, tradução nossa¹): “Por ‘poderes especiais de definição de agenda’ ou ‘poder de agenda’ para abreviar, refiro-me a qualquer capacidade especial para determinar quais projetos são considerados no plenário e sob quais procedimentos”. Para Cox (2017) os poderes de agenda podem ser classificados de várias maneiras, mas esse autor descreve, inicialmente, a capacidade de evitar que as propostas legislativas sejam consideradas na sessão plenária ou de garantir que sejam consideradas.

¹ No original: Por “poderes especiales de agenda” o, para abreviar, poder de agenda, me refiero a cualquier capacidad especial para determinar qué proyectos serán considerados y bajo qué procedimientos.

Um fenômeno importante é descrito como a ‘apropriação’ da agenda legislativa pelo Executivo, que ocorre quando o Executivo veta projeto de iniciativa do Legislativo e, depois, apresenta seu próprio projeto com base na matéria vetada. Esta ocorrência caracterizaria um poder de agenda condicional (SILVA, 2018).

Outra ocorrência da relação Executivo-Legislativo é o ‘*pork barrel*’. Nesse caso, os legisladores usam emendas individuais como instrumento para uma relação clientelista dos parlamentares com suas bases, bem como do Executivo com os parlamentares. Ambos se utilizam desses instrumentos para atingirem objetivos legislativos e governamentais. O ‘*pork barrel*’ pode ser visto como instrumento utilizado para gerenciar a coalizão por meio de cargos e dos recursos dele advindos. Por outro lado, os parlamentares não têm incentivo para delegar poderes de agenda aos líderes partidários e comissões, mas podem utilizá-lo para atingir objetivos individuais, por meio de atividades voltadas à aprovação e execução do orçamento direcionado às suas bases eleitorais.

Existem diversas abordagens para a formulação da agenda de políticas e do poder de agenda. Para alguns autores, o poder de agenda se apresenta como estrutura de regras e como enquadramento. Santos e Borges (2018) apresentaram dois estudos de casos, o protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul e da Proposta de Emenda à Constituição de Prorrogação (PEC) da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), tratando cada caso com as duas abordagens. O poder de agenda como estrutura de regras “representa, por conseguinte, a distribuição de poder resultante de uma dada estrutura institucional em contextos de processos decisórios coletivos” (SANTOS E BORGES, 2018, p. 8). O poder de agenda como enquadramento é exatamente o “processo pelo qual após a formação da agenda o universo de alternativas é restringido a um pequeno conjunto de opções para dar conta do tema em tela” (SANTOS E BORGES, 2018, p. 18). Do ponto de vista da análise e tramitação do projeto de lei, o poder de agenda como enquadramento se expressa na ação dos atores e é o momento “quando as alternativas são restringidas e acopladas a argumentos definidores do interesse da comunidade mais ampla” (SANTOS E BORGES, 2018, p. 19),

O trabalho de Brasil e Capella (2019) faz uma análise macro na atenção dada à agenda sobre políticas públicas ou setor de política pública. As análises concentram-se na capacidade e na diversidade da atenção presidencial sobre políticas públicas em três períodos de governo: primeiro e segundo governos Lula e o primeiro governo Dilma. A pesquisa é baseada no *codebook* do *Comparative Agendas Project*. Ao final, sugere estudos de caso para análise pontual e aprofundamento em cada setor de política pública.

Em Calmon e Costa (2007) encontra-se uma análise das produções no Brasil sobre a

formação da agenda governamental. Os autores pontuam a necessidade de utilização de uma teoria para balizar os trabalhos. Assim, apresentam o modelo de formação de agenda de John Kingdon, destacando a tendência dos trabalhos se basearem em estudos de caso utilizando esse modelo.

Do livro de WU *et al.* (2014), tradução publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), foi lido o capítulo 2, 'Definição de Agenda'. Neste caso, a definição da agenda é vista como parte de um processo maior, que forma um ciclo de desenvolvimento da política pública. O enquadramento é descrito como a forma de contextualizar o problema e situá-lo em um macro tema de maior interesse para a sociedade e o governo.

3. METODOLOGIA

No contexto do presidencialismo de coalizão e formulação de políticas públicas, diversas teorias explicativas da dinâmica do poder de agenda foram destacadas no presente trabalho. Tal dinâmica apoia-se na relação executivo e legislativo, determinando quais temas entram na agenda de votações e como são aprovados. O objetivo da pesquisa é identificar as características ou evidência do poder de agenda na aprovação da política pública de saneamento básico. Para isso, o autor realizou pesquisa qualitativa envolvendo todas as etapas da tramitação da proposta legislativa na Câmara Federal e Senado Federal. Procurando refletir os fenômenos identificados a partir do referencial teórico, a análise dessa etapa foi realizada como narrativa explicativa-descritiva. Além disso, foi realizada a descrição do processo histórico da política pública até a judicialização do projeto para mostrar as evidências da atenção dada ao tema na agenda governamental. A análise dessa parte do trabalho buscou determinar a lógica da mudança na política pública.

3.1. Estudo de caso

Do ponto de vista metodológico, o trabalho é um estudo de caso único, tendo sido escolhido o projeto de lei do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, por ser um caso comum – revelador de lições sobre os processos legislativos. A tramitação do projeto de lei, encontrada nas bases de dados do Congresso Nacional, foi a principal fonte de informação para o estudo do poder de agenda em torno do presidencialismo de coalizão. Especificamente, o trabalho foi tratado como estudo de caso descritivo, buscando detalhar o fenômeno em seu mundo real e explicitando, no texto, as principais fontes das evidências de forma relevante (YIN, 2015).

4. SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Este capítulo aborda conceitos e informações sobre saneamento básico, sua importância para a sociedade brasileira e dados sobre o atendimento de cada componente do serviço. Também discute a questão dos níveis de atendimento do serviço e os objetivos propostos para atingir a universalização de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

4.1. Conceito de Saneamento Básico

Uma definição de saneamento básico consiste no:

“Conjunto de medidas que visam preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica” (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2012, p. 9).

Uma questão relacionada ao conceito de saneamento básico envolve sua abrangência, notadamente com o termo saneamento ambiental. A FUNASA apresenta relato histórico da evolução do conceito de saneamento básico, exposto em seu manual, desde sua concepção inicial – em 1944 (BRASIL, 2019a, p. 17–18). Também aponta para o fato do tema restringir-se ao que foi definido em lei, de forma que a prestação dos serviços incluiria o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Assim, derivado do conceito de saneamento básico, conclui-se que o homem e o meio possuem relação intrínseca que pode ser mediada por essa atividade indispensável para qualidade de vida (BRASIL, 2019a).

A visão de Freire (2020a) é normativa sobre o conceito de saneamento básico. Consiste no fornecimento de um rol de serviço pelo poder público, como, por exemplo, abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem pluvial, tal estabelecido na Lei n. 11.445/2007 e alterado pela Lei n. 14.026/2020.

Percebe-se na visão desses autores uma restrição à amplitude do conceito de saneamento, pois a distinção entre “saneamento básico” e “saneamento ambiental” perde sentido na redação dada pela lei. Assim, o marco legal restringiu ao rol de serviços a cargo do poder público a serem fornecidos ao cidadão, pois “saneamento básico” consiste nas atividades inerentes ao serviço público que estão a cargo do poder público.

Para Ribeiro (2015), nos seus constituintes básicos de água potável e esgotamento

sanitário, o saneamento básico diz respeito à política pública indispensável à realização de diversos direitos, devendo tal saneamento ser parte do ordenamento jurídico como direito social.

4.2. Panorama do saneamento básico

Atualmente, em todo o globo, 55% das pessoas vivem em cidades e, como apontado pela ONU (2019), 70% da população viverão em cidades até 2050. Os dados do IBGE, ano de referência 2010, apontam que mais de 84% da população brasileira vive em locais considerados como áreas urbanas e aproximadamente 15% em áreas rurais, segundo Farias *et al.* (2017) e Reynol (2017). Entretanto, a totalidade dos municípios brasileiros atendidos com os componentes do saneamento ainda demanda esforço para atingir a meta (ver tabela 1) de que todos os brasileiros sejam atendidos.

O Brasil ultrapassou antecipadamente a previsão para o tamanho das cidades previsto pela ONU e entre os desafios a serem enfrentados pelas cidades está prover saneamento básico. De modo abrangente, a questão do saneamento envolve fornecimento de condições para: produção de alimentos; segurança hídrica; esgoto; coleta de resíduos; abastecimento de água potável; a coleta, o tratamento e a disposição final dos esgotos; tratamento de resíduos sólidos e gasosos; serviços de limpeza urbana; drenagem urbana; controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças; além de regulação da ocupação e de uso da terra e obras qualificadas para melhoria e segurança das condições de vida em geral. Abrange, ainda, uma variedade de atividades humanas e fornecimento de serviços para a população: agricultura, indústria e meio ambiente dependem do saneamento básico, inclusive saneamento básico rural, para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Neste cenário está inserido o saneamento básico no Brasil, como política pública de vital importância ao desenvolvimento do país e à elevação da qualidade de vida da população.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico foi instituído pela Lei n. 14.026/2020, tendo, entre seus principais objetivos, viabilizar a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033, principalmente para o acesso à água e coleta de esgoto. A meta consiste em assegurar o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto, conforme os artigos 10-B e 11-B da lei.

A tabela 1 apresenta a representatividade das amostras de informações enviadas pelos prestadores de serviços ao SNIS. As tabelas 2 e 3 apresentam dados sobre a população atendida até 2019 com dados do SNIS, que utiliza metodologia própria para calcular as informações.

Tabela 1 – Municípios onde ocorrem a coleta de informações para o SNIS.

Amostras SNIS				
	Água	Esgoto	Resíduos sólidos	Águas Pluviais
Pop. Total	204,2	188,8	173,3	166,8
Pop. Urbana	174,8	165,4	154,2	147,7
Municípios	5.191	4.226	3.712	3.653
Nº municípios IBGE	5.570	5.570	5.570	5.570
Representatividade	93,20%	75,87%	66,64%	65,58%

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SNIS (BRASIL, 2020e).

Tabela 2 – População atendida por componente do saneamento básico até 2019.

Componente do Saneamento Básico	2019 População total		2019 População Urbana	
	Total atendida	% Atendida	População urbana atendida	% Urbana atendida
Atendimento com rede de água	170,8	83,7%	162,2	92,9%
Atendimento com rede de esgoto	110,3	54,1%	108,1	61,9
Cobertura coleta domiciliar de resíduos sólidos	192,1	92,1%	175,7	98,8

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SNIS (BRASIL, 2020e).

Tabela 3 – Municípios com drenagem urbana de águas pluviais mais esgoto.

Sistema de drenagem urbana	
% Municípios	Situação
54,30%	Possuem sistema exclusivo
22,50%	Possuem sistema unitário (misto com esgotamento sanitário)
15,10%	Não possuem sistema de drenagem

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do SNIS (BRASIL, 2020e).

O número da população está representado em milhões de habitantes e os percentuais excluem atendimento com outros sistemas alternativos. Nos sistemas de drenagem há uma observação de que 0,3% dos municípios possuem outros tipos de sistema de drenagem (BRASIL, 2020e). As informações de percentual de atendimento constantes nas tabelas mostram diferença substancial entre a meta e os percentuais de atendimento até o ano de 2019, revelando a necessidade da política pública diante do crescimento da população urbana no Brasil.

Para atingir o objetivo de universalização dos serviços de acesso à água potável e saneamento básico, a lei proporcionará condições para uniformizar regras, definir padrões da atividade regulatória, de formulação de políticas públicas, estimular a competição e tornar obrigatória a abertura de licitação para os serviços.

5. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO SANEAMENTO BÁSICO NA LEGISLAÇÃO

O presente capítulo trata da trajetória histórica da política pública com foco nas diversas normas emitidas para regular a atividade. Também apresenta os principais marcos legais de saneamento no Brasil. Além disso, discute o impacto da agenda política de desenvolvimento econômico na atenção dada ao tema na formação da agenda governamental.

5.1. Trajetória histórica do saneamento nas constituições

Ao longo dos tempos as constituições e legislação brasileira trataram o tema de forma mais específica. A lei brasileira atual dividiu esses temas em fornecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem de águas pluviais.

A Constituição do Brasil de 1824 não fez menção às águas, mas a Lei, de 1º de outubro de 1828, regulamentou competência das câmaras municipais para legislar sobre aquedutos, chafarizes, poços, tanques, esgotamento de pântanos e qualquer estagnação de água. Outra lei, o Ato Adicional Lei 16, de 12 de agosto de 1834, estabeleceu que as assembleias legislativas provinciais tinham competência para legislar sobre obras públicas, estradas e navegação no interior (AQUINO; CAVALHEIRO; PELLENZ, 2017).

A Constituição de 1824 vigorou por 65 anos, sendo substituída pela Carta Magna do Brasil de 1891, que tratava apenas sobre a navegação dos rios que banhassem mais de um Estado ou que se estendessem a territórios estrangeiros, sendo essa competência do Congresso Nacional. Tal Carta Magna, porém, não fez menção expressa aos temas de saneamento básico. Marco importante para o saneamento básico no Brasil foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, pelo Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930. Antes, os serviços eram administrados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O Ministério criado por esta lei incorporava o Instituto Oswaldo Cruz, que havia participado de campanhas de saneamento no Rio de Janeiro.

A Constituição Federal de 1934 e o Código de Águas foram outro marco importante. A Lei Maior fazia menção à “assistência sanitária ao trabalhador”, mas tratava a água como um bem para geração de riqueza (AQUINO; CAVALHEIRO; PELLENZ, 2017). Esta Constituição atribuiu, no artigo 138, responsabilidades à União, aos Estados e aos Municípios em questões de “higiene social, e que impeçam a propagação de doenças transmissíveis”. Nela começa a tendência de atribuir (artigo 5, item XIX, à alínea “j”, e artigo 119) à União a

propriedade pelos recursos hídricos, com o uso da água dependendo de autorização ou concessão pela União. Em 1934 também foi instituído o Código de Águas. Nitidamente voltado aos recursos hídricos, tal Código orientava evitar a contaminação das águas. De 1938 a 1945, o país teve no Departamento de Saúde e no SESP importantes instituições para promover a saúde pública e o saneamento – em regiões afetadas por diversos problemas sanitários –, sendo que, desses órgãos, surgem as bases para a FUNASA (NUNES; DIAZ, 2020). Segundo Coutinho (2021, p. 105) houve articulação entre área de saúde e ações de saneamento, sendo a FUNASA o órgão de saúde com longa história de atuação em saneamento e saúde.

A Constituição de 1937 tratava a questão do saneamento como “obras de higiene popular”, estabelecendo competências sobre prestação de serviços públicos nos municípios. Segundo Aquino, Cavalheiro e Pellenz (2017), o tratamento aos recursos hídricos relaciona-se com o aproveitamento industrial das mesmas e a importância vital das águas foi vista com valor meramente econômico.

Em relação aos temas afetos ao saneamento básico, as Cartas Magnas de 1946, 1967 e 1969 seguem a mesma linha da Constituição de 1937. Na Constituição de 1946, artigo 34, os recursos hídricos eram propriedade da União. No domínio do Estado, artigo 35, estavam os que possuíam nascente e foz no território estadual. Entretanto, as Constituições de 1967 e 1969 determinavam a competência exclusiva da União para legislar sobre águas, enquanto na Constituição de 1934 existiam a competência da União e a competência supletiva do Estado. Além disso, a Constituição de 1969 incluiu o mar territorial como bem da União (COPOLA, 2011).

Na concepção de Copolla (2011), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as águas são de domínio da União ou de domínio dos Estados. No Brasil não existem águas municipais, tampouco águas particulares. A água é bem de domínio público na atual Constituição Brasileira, havendo competência privativa da União para legislar sobre recursos hídricos. Algumas Constituições anteriores tiveram em pauta a normatização quanto ao uso dos recursos hídricos para fins industriais. Porém, na Constituição Federal de 1988 a preservação das águas ganhou novo enfoque, especialmente no tocante ao domínio público (AQUINO; CAVALHEIRO; PELLEZ, 2017).

Para Freire, com base na Constituição de 1998, pode-se concluir que os serviços de saneamento básico são objeto de política urbana, quando forem voltados aos administrados em geral, serão serviços públicos, já que são de titularidade pública e as políticas de saneamento básico são instrumentos para a efetivação do direito à saúde.

A Constituição de 1988 mudou o enfoque sobre saneamento básico em relação às Cartas anteriores, sendo estabelecido como serviço público a ser promovido pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

5.2. Marcos legais do saneamento básico no Brasil

Os esforços para normatizar e promover segurança jurídica na prestação dos serviços de saneamento passaram por diversas fases de uma agenda política que se iniciou na década de 60 com a criação do BNH e a instalação experimental do PLANASA. Segundo Coutinho (2021), a Lei n. 5.318/1967 instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento. O objetivo era ampliar a cobertura dos serviços de saneamento básico, considerado item essencial no desenvolvimento do país. Em 1969, o Decreto-lei n. 949, de outubro de 1969, autoriza as aplicações de recursos pelo BNH nas operações de financiamento para saneamento básico, inclusive o uso de recursos do FGTS. Em 1971 o BNH criou o Modelo PLANASA, que atenderia todos os Estados, sendo que o PLANASA estava atrelado ao SFS. Neste modelo os financiamentos eram efetuados por meio do FISANE, com os Estados devendo criar entidades públicas (companhias estaduais) para execução dos serviços de saneamento básico – tal modelo acabou após a extinção do BNH em 1986. Outro órgão, o DNOS, criado pela Lei n. 4.089/1962, foi extinto em 1990.

A partir de 1987 até 2007 o setor de saneamento passou por período sem a atualização do PLANASA. Durante a década de 90 até 2002, o setor de saneamento sofreu os impactos das reformas do Estado Brasileiro em função do Programa Nacional de Desestatização e aprovação de duas leis federais que faziam parte de uma agenda política para atrair capital privado para o setor de saneamento (COUTINHO, 2021).

Várias leis tentaram disciplinar o uso dos componentes e a prestação do serviço de saneamento básico. A Lei n. 9.433/97 estabeleceu os diversos usos das águas mediante a outorga pelo poder público (AQUINO; CAVALHEIRO; PELLENZ, 2017). Esta lei declara a água como bem econômico, estabelecendo critérios para outorga dos recursos hídricos. A lei n. 8.987/1995 permite o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos para empresas privadas. A Lei n. 9074/1995 estabeleceu normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos para empresas privadas. “Vários projetos de lei tentaram implementar formas variadas de regulação” (TUROLLA, 2012).

Segundo Sousa e Barrocas (2017), o PSDB encaminhou diversos projetos de lei para viabilizar a atuação da iniciativa privada no setor de saneamento, mas a matéria foi arquivada

pela oposição e uma frente de defesa do saneamento como serviço público universal teve papel importante. Porém, entre 1991 e 2005, houve uma variedade de projetos de lei que tentaram estabelecer nova regulação relacionada a saneamento básico: PL 53/91 – proposto pelo PT; PLS 266/96 – proposto pelo PSDB; PL 4.147/01 – proposto pelo poder Executivo (PSDB); PL 5.296/2005 – proposto pelo poder Executivo (PT); e PLS 155/05 – proposto pelo MDB. Ao PL 1.144/03, proposto pelo PT, foram apensados os projetos de lei PL 1772/03 – proposto pelo PSDB; PL 2627/2003 – proposto pelo PSDB; PL 4092/2004 – proposto pelo MDB; PL 5.296/2005 – proposto pelo poder Executivo (PT); e o PL 5578/2005 – proposto pelo MDB.

Entre 2003 e 2014, ao mesmo tempo em que avançou com a regulação do setor de saneamento básico, a agenda política de privatização do setor de saneamento não evoluiu muito. Entretanto, surgiu modelo misto com investimentos de capital privado e público. No Brasil, o processo de retomada da política pública baseado na atuação do Estado começou em 2007 com novo marco dos serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos, quando duas etapas caracterizaram a ação do governo. A primeira, foi o lançamento do PAC, pretendendo promover a retomada dos investimentos públicos em saneamento e, principalmente, do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. A segunda, foi a aprovação da Lei n. 11.455/07 – LNDSB, que estabeleceu as diretrizes nacionais e a Política Federal de Saneamento Básico e, em seu art. 53, institui o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA). Tal lei teve origem no PL 7.361/06, proposto pelo Senado Federal, com origem no PLS 219/06, da Comissão Mista do Saneamento – Ato Conjunto n. 2. O projeto aprovado consistiu na soma do PL 5296/05, cujo autor é o Poder Executivo (PT), mais o PLS 155/05, proposto pelo MDB, menos os pontos sem consenso na negociação para aprovação da matéria (TUROLLA, 2012, p. 531). Na nova lei, o saneamento básico consiste nas atividades a cargo do Poder Público, visando o fornecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e drenagem urbana. Foi justamente essa linha a consagrada na LNDSB – Lei n. 11.445/2007 (FREIRE, 2020a).

No corpo da lei, a LNDSB previu que o PLANSAB fosse elaborado, o que ocorreu em dezembro de 2013, quando foi aprovado, mas sua implementação começou em 2014. O PLANSAB consiste no planejamento integrado do saneamento básico para o horizonte de 20 anos – período 2014 a 2033 –, incluindo atender os quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas. O plano apresenta necessidades de investimento, por componente do saneamento básico, apresentando também a possibilidade de financiamentos onerosos com recurso do BNDES/FAT e CAIXA/FGTS, para o cumprimento das metas previstas para universalização

do acesso ao saneamento básico.

O cenário político começou a mudar a partir de 2015 – primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma. O MDB lança o programa “Ponte para o Futuro” direcionada à nova ordem política, com o retorno do ideário neoliberal (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020, p. 12). A coalizão que apoiou a presidente se desfaz e ela foi destituída do cargo em 2016. O vice-presidente Temer assumiu seu lugar, colocando em prática a política de concessões de serviços públicos e recursos naturais à iniciativa privada (CAVALCANTI; VENERIO, 2017, p. 156–158). A eleição do presidente Bolsonaro acentua esse contexto de mudança com origem em crise política iniciada em 2015 e, ainda, crise econômica iniciada em 2013 (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020).

Até aqui foi descrita a trajetória da política pública de saneamento básico no Brasil, até o período que antecede a aprovação da Lei n. 14.026/19. Esta trajetória é marcada por mudanças na adoção da agenda política em relação ao desenvolvimento econômico do Brasil. O modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo de cada época mudou, apresentando abordagens distintas: desenvolvimentismo – a tradição de um Estado indutor do desenvolvimento (FERREIRA; ABREU, 2002); neoliberal – redução da intervenção estatal na economia e a priorização das políticas de equilíbrio monetário e fiscal, o combate à inflação e marco regulatório (SILVA, 2013), pois o “mercado mantém a ordem natural do sistema econômico” (FERRER; ROSSIGNOLI, 2020); e novo desenvolvimentista – complementaridade entre Estado e mercado e a visão de estratégia de transformação produtiva com equidade social (SILVA, 2013).

De 1930 a 1964 o país viveu o primeiro ciclo desenvolvimentista – que continuou nos Governos Militares, até 1980. A partir de então houve um ciclo neoliberal, cujo foco foi o ajuste fiscal, combate à inflação e a redefinição do papel do Estado. Segundo Coutinho (2021), nos anos 90 a agenda política do governo preparou a base legal para a reforma do Estado – ponto de partida para atuação do capital privado em infraestrutura. Nos governos de Fernando Collor a Fernando Henrique foram implementadas reformas e a agenda política foi pautada pelo ideário neoliberal (FERRER; ROSSIGNOLI, 2020, p. 139). Esse ciclo duraria até 2002, quando se inicia outro movimento com características de novo desenvolvimentismo, com duração até 2014. A partir desse ano, após o *impeachment* da Presidente Dilma, começa novo ciclo neoliberal – contexto em que se insere o Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Essas mudanças na política de desenvolvimento se refletiram na estruturação do arcabouço jurídico e na prestação dos serviços, levando à maior ou menor participação do Estado na política pública, maior utilização de capital e gestão privada no fornecimento do

serviço e na cobrança da utilização do serviço pelo usuário.

Na retrospectiva histórica feita por Oliveira *et al.* (2021, p. 159) são quatro as fases da trajetória. Nas três primeiras etapas, tais fases foram marcadas pela prevalência na atuação de estados e municípios por meio de companhias estaduais ou municipais até 1990 e, a partir deste ano, ocorreu a atuação de concessionárias privadas de serviços públicos na última fase. A terceira fase tem seu ponto de inflexão no fim do PLANASA e do financiamento pelo Estado com a extinção do BNH. A Lei n. 11.045/2007 não alterou o modelo misto de atuação das empresas no setor, podendo coexistir empresas públicas e privadas. Entretanto, a Lei n. 14.026/20 traz novo enfoque ao tema, com diversos dispositivos para proporcionar a participação direta da iniciativa privada, pela exigência de licitação para renovação ou contratação de prestador dos serviços de saneamento básico.

6. A AGENDA DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

Nesta parte do trabalho descreve-se como o governo, iniciado em 2018, passou pelos momentos constitutivos de formação da coalizão, de acordo com a descrição feita em Abranches (2003, p. 63), para a agenda real da política pública de saneamento básico. Também abrange a tramitação da proposta a partir da primeira medida provisória editada sobre saneamento básico, ainda no governo Temer. Depois, avança para a descrição dos projetos de lei na Câmara e no Senado Federal, veto presidencial e judicialização da nova lei por inconstitucionalidade. O último tópico discute as características da agenda de políticas públicas e o poder de agenda na relação Executivo e Legislativo, na formulação do novo Marco Legal do Saneamento Básico.

6.1. Aliança eleitoral em torno de temas e para formação do governo

O Presidente Bolsonaro não formou ampla coalizão eleitoral nas eleições de 2018, na qual havia um partido grande como apoio. A coligação eleitoral que o elegeu era formada por dois partidos sem expressão nacional – PSL e PRTB –, ambos sem quantidade significativa de cadeiras no Congresso. No segundo turno da eleição recebeu apoio do PTB e PSC. Ao final da eleição seu partido – o PSL – elegeu 52 deputados para a Câmara Federal e 4 representantes para o Senado Federal. O PRTB não elegeu senadores ou deputados federais e somente o Vice-presidente da República pertencia ao partido. PTB e PSC elegeram 10 e 8 deputados, respectivamente. O PSC elegeu 1 senador e o PTB elegeu 2 senadores. Mesmo tendo ajudado a eleger a segunda maior bancada da Câmara Federal, o candidato eleito teria dificuldade na governabilidade sem formar ampla coalizão.

6.2. Constituição do governo com programa mínimo e cargos negociados

Quando iniciou seu governo, Bolsonaro contava com oito ministros que eram militares da ativa ou da reserva, nove ministros apartidários e cinco ministros políticos, ligados a três partidos (PSL, DEM e MDB), mas sem o endosso dos partidos aos quais os ministros estavam ligados. Assim, possuía apoio de PSL e PTB e não tinha apoio total das bancadas do DEM e MDB. O Presidente não demonstrava ter conseguido estabilidade em seu governo por meio da formação de maioria parlamentar no Congresso. Bolsonaro não tinha coalizão efetivamente

governante no início de seu mandato, como prevê a teoria (Abranches, 2003), mas uma coleção de grupos instáveis em seu governo que se iniciava (AMORIM NETO, 2019).

6.3. Transformação da aliança em coalizão efetivamente governante

Entre 2019 e 2020, o governo Bolsonaro editou, em média, 70 MPV, obtendo taxa de conversão em lei de 47%, que foi inferior em comparação com outros presidentes (BRASIL, 2020d). Esse dado é significativo, pois “presidentes não conseguem governar contra a vontade da maioria, mesmo na base de medidas provisórias” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 262).

A transformação da aliança eleitoral em coalizão efetivamente governante é o terceiro passo na formação de um governo de coalizão forte (ABRANCHES, 2003, 2018). O governo Bolsonaro adquiriu as condições de continuidade com mudança de rumo em relação à sua capacidade de manter a governabilidade quando se aproximou de outros partidos, mas não formou coalizão como apresentado no referencial teórico.

O ponto inicial foi a nomeação, em 2019, de deputado do PSD para o Ministério das Comunicações e quando abandonou o PSL. Em fevereiro de 2021, para consolidar sua nova postura, o Presidente apoiou decisivamente a eleição de Arthur Lira, do Partido Progressista (PP), e Rodrigo Pacheco, do DEM, às presidências da Câmara e do Senado, respectivamente. No mesmo mês, um deputado do Republicanos foi nomeado para o Ministério da Cidadania. Suas manobras políticas dividiram três dos principais partidos: DEM, MDB e PSDB. Entretanto, esse movimento político não significa que Bolsonaro tenha aderido totalmente ao presidencialismo de coalizão, mas serviu também para evitar ser removido do cargo (AMORIM NETO, 2021).

Na cerimônia de posse, em 2019, em mensagem presidencial direcionada ao Congresso Nacional, o Presidente fez referência à melhoria na infraestrutura do país, apresentando o objetivo de “atrair parceria com a iniciativa privada, seja de capital nacional, seja de capital externo” (BRASIL, 2019b, p. 9). Notou-se uma diferença evolutiva na formulação da política pública entre o Programa de Governo para as eleições de (BRASIL, 2018) até a mensagem presidencial do ano de 2020 (BRASIL, 2020a, p. 73), na qual se encontra prevista a política pública de saneamento básico.

6.4. Poder de agenda intra Senado e na Câmara Legislativa Federal

Até o início do governo, as discussões sobre a lei do saneamento básico já estavam na pauta dos Poderes Executivo e Legislativo. Porém, o programa inicial da campanha eleitoral não fazia referência explícita ao tema. Havia o macro tema infraestrutura com a diretriz de “desburocratizar, simplificar, privatizar, pensar de forma estratégica e integrada; o setor pode deixar de ser um gargalo para se transformar em solução” (BRASIL, 2018).

A proposta de alteração da LNDSB originou-se no Congresso Nacional, no debate de duas MPV editadas pelo Poder Executivo. A MPV n. 844, de 6 de julho de 2018 (BRASIL, 2018a) e a MPV n. 868, de 27 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018b), ambas publicadas ainda na gestão do Presidente Michel Temer. A MPV n. 844/2018 foi apreciada pela Comissão Mista do Senado, convertida no PLV n. 28/2018, mas expirou o prazo para edição do PLV para regular a MPV, que perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso. Com base nesses fatos, o presidente do Senado encerrou os trabalhos da comissão para avaliar o projeto de lei. A MPV n. 868/2018 foi elaborada pelo Poder Executivo, com base no PLV n. 28/2018, aprovado pela Comissão Mista do Congresso – encerrada anteriormente. Ao apreciar a nova MPV, a comissão mista do gerou o PLV n. 8/2019 que foi ajustado para contemplar a universalização do acesso ao saneamento básico. A MPV também perdeu eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso e a comissão foi encerrada pelo presidente do Senado. Antes de ser aprovado, o projeto teve diversas versões em projetos de lei que foram sucessivamente descartados, como analisado na tramitação dos diversos PLV, por questionamentos e novas informações trazidas por Estados, Municípios e entidades ligadas ao setor de saneamento. Para (OLIVEIRA *et al.*, 2021) a ideia conceitual inicial fracassou nas MPV n. 844/2018 e MPV n. 866/2018 e que ocorreu um equivocado discurso em creditar a regulação os problemas setoriais, sendo que a falha estaria na ausência de contratos, falta de metas e recursos financeiros para universalização e incentivos para uma regulação forte.

Outra tentativa de aprovar a atualização da LNDSB ocorreu quando o Senador Tasso Jereissati relatou o PL n. 3.261/2019, arquivado em função da aprovação do projeto apresentado pelo Poder Executivo baseando-se na consolidação de outros projetos em tramitação no Poder Legislativo (BRASIL, 2020a, p. 94).

6.4.1. Tramitação na Câmara

Para Freire (2020b), a Constituição de 1988, art. 21, inciso XX, é clara ao estabelecer a competência privativa da União para instituir diretrizes para o saneamento básico, cabendo ao Congresso Nacional dispor em lei essa matéria.

Em 2020, a mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional fez referência direta ao projeto do Novo Marco Legal do Saneamento em tramitação no Congresso, que necessitava aprová-lo. Além disso, reforça os princípios de redução e eficiência do Estado na atração de investimentos privados (BRASIL, 2020b, p. 10). Na íntegra da mensagem ao Congresso, o Governo Federal afirma ter como política a universalização do saneamento mais coleta de resíduos sólidos. Em relação ao projeto de lei do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, o Governo Federal relatou que consolidou proposta de projeto de lei que contribuiria com o objetivo de garantir ambiente de negócios atrativo e juridicamente seguro, para viabilizar investimentos do setor público e privado (BRASIL, 2020a, p. 93–94).

Antes da mensagem do Executivo, existiam diversos projetos tramitando na Câmara Federal (ver tabela 4). O PL 3261/2019 aglutinou todos, inclusive o proposto pelo Executivo. O envio e comunicação do projeto de lei à Câmara Federal pelo Poder Executivo aconteceu por meio do Ofício n. 272/2019/CC/PR, da Casa Civil da Presidência da República. Na apresentação do projeto pelo Poder Executivo diversos argumentos foram usados para justificar a atualização do Marco Legal do Saneamento Básico: baixa abrangência do serviço de coleta de esgoto sanitário; perda de água potável; crise fiscal expõe necessidade de parceria com iniciativa privada; urgência de universalizar o acesso ao saneamento básico para melhorar a qualidade de vida e saúde dos brasileiros; apontamentos de monopólio no setor por empresas públicas; baixa capacidade de execução dos projetos pelos estados e municípios; falta de regulação eficiente; problemas na saúde pública que serão melhorados pela universalização do serviço; geração de empregos e retorno para diversos segmentos da economia com os investimentos na prestação do serviço. Tais argumentos pautaram a defesa do projeto, inclusive fazendo parte dos pareceres dos relatores na Câmara e no Senado Federal.

As sessões legislativas que aprovaram o projeto na Câmara Federal começaram com a deliberação do PL 3261/2019 e resultou com a preferência e aprovação do PL 4.162/2020. Inicialmente apensado ao PL 10.996/2018, proposto pelo MDB, que estava apensado ao PL 3261/2019, proposto pelo PSDB, o Projeto de Lei n. 4.162/2019 foi tratado em regime de urgência com uso de dispositivos previstos no RICD. O relator na Câmara foi o deputado

Geninho Zuiliani (MDB). Ele apresentou destaque de bancada onde solicitou preferência pela proposta oriunda do Poder Executivo. A manobra prejudicou a apreciação dos demais projetos, resultando no arquivamento das demais propostas legislativas. Como consequência, o projeto proposto pelo Executivo foi aprovado e enviado ao Senado Federal para apreciação.

6.4.2. Tramitação no Senado

O parecer e relatório aprovado na CMA – partido Cidadania – mostrou que o projeto foi negociado com o Poder Executivo e os pontos de melhoria identificados seriam dispostos em lei pelo Executivo, mas emitiu parecer pela aprovação do projeto. Os pontos principais destacados no relatório incluem a modernização do setor, benefícios da universalização apontados por atores diversos, geração de empregos, redução de custos com saúde, fomentar a competição, aperfeiçoar a disciplina da regulação, da titularidade e da delegação, a ANA passou a ser um órgão central de regulação para elaborar normas de referência nacionais, e o parecer apresenta critérios em caso de privatização das empresas públicas. Em relação às empresas públicas, os argumentos enfatizaram o monopólio do setor onde predominam as empresas públicas. O texto também cita ajustes vislumbrados e negociados com o Poder Executivo para futura regulação: reestruturação a ANA para atender as novas atribuições impostas a agência; desenho do modelo de subsídio para a população de baixa renda; resolução de passivos de poluição como exigência aos concessionários; regionalização dos serviços com objetivo obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira; e, ainda, capacitação técnica para os gestores municipais e estaduais para estruturação de projetos de saneamento. O projeto foi aprovado pela comissão com a rejeição de uma emenda, com o argumento de que o item já fazia parte do projeto original.

O Senado fez a revisão do projeto, cujo relator designado foi do PSDB. O relator no Senado adotou como base o relatório da CMA para apresentar o seu. Ele destacou que a necessidade de modernização do setor, benefícios e necessidade da universalização do saneamento básico, a criação do CISB com a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de coordenar alocação de recursos financeiros, o fim do contrato de programa para saneamento básico, exigência de licitação e formalização de contrato de concessão do serviço, possibilidade de renovação de contratos de programas sob determinadas condições estabelecidas, a valorização das empresas que tenham suas ações negociadas em bolsa de valores por causa da licitação e da contratação por concessão do serviço público que garante segurança jurídica. O projeto manteve o modelo misto de prestação do

serviço com a atuação de empresas públicas e privadas, mas o relator enfatiza a capacidade de conversão do contrato para atrair investimentos privados para o setor e o efeito multiplicador para a economia dos investimentos em saneamento básico. O relatório foi aprovado sem acréscimos por emendas – exceto para a Emenda 19, acrescentada ao texto final do projeto, apresentada por senador do DEM, que estabelecia parâmetros para a indenização em caso de troca de prestadores de serviço. Outra emenda que previa a transformação em contrato de programa dos serviços prestados sem contrato formal foi rejeitada no relatório da comissão, mas foi incluída no texto final do projeto. O projeto foi aprovado com 65 votos favoráveis e 13 contrários, sendo enviado para sanção do Poder Executivo.

6.4.3. O veto presidencial

O projeto aprovado no Senado Federal foi enviado para sanção pelo Poder Executivo que vetou parcialmente diversos artigos. O argumento usado para não sancionar o texto integral da lei foi inconstitucionalidade ou por contrariar o interesse público, conforme a Mensagem Presidencial n. 396/2020 que referenciou o Art. 61 da Constituição de 1998. Este dispositivo constitucional trata da competência do Poder Executivo para legislar em matéria de serviço público e criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

A avaliação do Veto Presidencial ocorreu somente na Câmara Federal, não havendo análise no Senado Federal. O veto presidencial parcial resultou na análise de 18 itens pela Câmara Federal. Todos os itens do veto foram mantidos, sendo que 15 itens tiveram percentual de aprovação de 95,7% e 3 itens foram mantidos com percentual de aprovação de 63,4% do quórum de deputados votantes, que foi 463 participantes. Os três itens com menor percentual de aprovação são referentes à realização de contratos de programa, renovação ou reconhecimento de contratos em vigência na aprovação da lei e competência de órgão estadual ou municipal para expedir licenciamento ambiental.

Ao manter o veto na íntegra, a Câmara contrariou interesses dos Estados, Municípios e da AESBE nos contratos de programa e condições da transição para o novo modelo. Por outro lado, ABDIB e SINSESP pediram a manutenção do veto, alegando que a participação da iniciativa privada atrairia investimentos e iria viabilizar a universalização dos serviços.

6.4.4. Judicialização

A Lei n. 14.026/20 é denominada o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico e a Lei n. 11.445/2007 foi significativamente modificada, mas não revogada ou substituída. Esta última continua a ser o Marco Regulatório do Saneamento Básico e a desempenhar o papel de LNDSB (OLIVEIRA *et al.*, 2021).

O veto presidencial contrariou interesses dos Municípios e Estados. A atualização da lei induz a participação de investimentos privados e impede contratos de programa, o que, para diversos atores, significa privatização dos serviços. Ao manter a íntegra do veto, a Câmara Federal ratificou a posição do Executivo. Estes aspectos tornaram a nova lei alvo de ações de inconstitucionalidade.

A Lei n. 14.026/20 possui as ADI 6492 (requerente PDT), ADI 6536 (requerentes de PC do B, PSOL, PSB e PT), ADI 6583 (requerente ASSEMAE) e a ADI 6882 (requerente AESBE) em trâmite no STF, contestando pontos da lei e a constitucionalidade do novo Marco Regulatório (BRASIL, 2020c). Bercovici (2020) apontou aspectos inconstitucionais na nova lei, em artigo divulgado logo após a publicação da lei e elas convergem com as alegações das ações judiciais. O novo pedido para avaliar a constitucionalidade da lei foi feito pelos partidos PDT, PC do B, PSOL, PSB e PT. A ação movida pelo PDT, ADI 6492, traz o argumento de que a nova lei poderá:

“criar um monopólio do setor privado nos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, em prejuízo da universalização do acesso e da modicidade de tarifas, vez que a necessidade de lucro das empresas privadas seria incompatível com a vulnerabilidade social da população que reside nas áreas mais carentes desses serviços, notadamente os pequenos municípios, as áreas rurais e as periferias das grandes cidades” (BRASIL, 2020c).

A ADI 6536 foi enviada ao STF pelo PC do B, PSOL, PSB e PT, questionando a constitucionalidade de diversos pontos da nova lei. Os principais pontos contestados são: a competência da ANA para emitir normas de referência e a criação de cargos de especialista em recursos hídricos; não poderia criar novo requisito para a estruturação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; a impossibilidade de realização de contrato de programa favorece o setor privado; a lei permitirá a privatização seletiva nos municípios mais rentáveis e maiores; e que a subdelegação total dos contratos de programa ou de concessão por meio de previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços viola princípio jurídico.

Antes da aprovação da nova lei, Estados e Municípios reivindicaram a titularidade dos serviços de saneamento básico (ALOCHIO, 2013). Diversas ações anteriores, ADI – 1842 (requerente RJ), 1843 (requerente PFL²), 1826 (requerente RJ), 2077 (requerente PT) e 1906 (requerente PPS³) que, direta ou indiretamente, versaram sobre a titularidade dos serviços, foram julgadas até 2019. O STF reconheceu o poder concedente e a titularidade do serviço de saneamento ao colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado Federado, negando a titularidade somente para o estado federado (BRASIL, 2020c).

6.5. Análises

A formação da coesão necessária para manter a governabilidade foi alcançada pelo apoio à eleição dos candidatos aos cargos de presidente da Câmara e do Senado, de forma diferente do que era feito no presidencialismo de coalizão até os governos anteriores (ABRANCHES, 2003, 2018).

No Senado Federal e na Câmara o projeto de atualização da LDNSB foi aprovado por maioria. Do modo como foi organizado e como se deu a tramitação, o relator e o presidente da Câmara Federal usaram seus poderes de agenda até a análise final do projeto. De modo geral, Executivo e Legislativo usaram o poder de agenda previsto no RISF, RICD e Constituição Federal de 1988. Entretanto, somente esses poderes de agenda não explicam a convergência de interesses em torno da concepção e aprovação da atualização da lei de saneamento básico, podendo ter ocorrido outros fenômenos para gerenciar a coalizão governante ou a coesão nas votações. A cooperação entre Executivo e Legislativo se deu também por meio do poder de agenda, como estrutura de regras que permitiu uma relação eficaz. A combinação dos dispositivos previstos nas normas que regem a atuação de Executivo e Legislativo permitiu uma dinâmica para a tramitação e aprovação do projeto de lei.

O conceito de saneamento básico, dado pela Lei n. 14.026/20, consiste na prestação dos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A universalização dos serviços tornou-se aspecto importante da proposta devido ao impacto para a sociedade, como apontado pelos congressistas na Câmara e no Senado Federal, mas já era um princípio universal da LDNSB. Além disso, a lógica de reformulação de política pública foi pautada pelo ideário neoliberal. As mensagens do Executivo ao Legislativo mostraram a evolução da

² Corresponde ao partido Democratas (DEM) que retomou sua denominação original.

³ Corresponde ao partido Cidadania com a mudança de nome do PPS.

política pública de saneamento básico. Nelas são encontradas características de utilização do ciclo de políticas, especificamente formulação da agenda proposta por WU *et al.* (2014) para execução da iniciativa.

A trajetória histórica da política pública de saneamento básico com foco nas diversas normas emitidas para regular a atividade mostra que as constituições e leis de cada época refletiram a atuação ou papel do Estado. Notadamente, a partir dos governos militares a atenção dada para formulação da política pública de saneamento foi direcionada pelo ideário de desenvolvimento econômico adotado pelo governo que se sucedeu de nacional desenvolvimentismo, passando para neoliberal, depois para novo nacional desenvolvimentismo e para o neoliberal na atualidade. Com isso, a atenção dada à política e a formação da agenda governamental em torno do tema mudou consideravelmente após 2016, mudando de ideário novo nacional desenvolvimentista para neoliberal, devido a mudanças estruturais na política e na economia. Este aspecto está alinhado com as conclusões de Brasil e Capella (2019), relacionadas aos períodos de maior fricção cognitiva e institucional e seus efeitos na prioridade do presidente e na agenda governamental. O efeito de mudanças macro sistêmicas, com alterações de partidos e seu espectro ideológico à esquerda-centro-direita também aparece na trajetória histórica da política pública de saneamento básico (BRASIL; CAPELLA, 2019, p. 18–21).

Diversos instrumentos legiferantes foram utilizados pelos Poderes Executivo e Legislativo, até a aprovação do veto presidencial pela Câmara dos Deputados. Mesmo que as MPV tenham sido propostas na gestão do Presidente Michel Temer, elas pautaram a discussão e a agenda do legislativo em torno das propostas para o Novo Marco Legal do Saneamento. De forma geral, tais instrumentos foram descritos como parte dos poderes legislativos do Executivo e direitos de líderes partidários na Câmara dos Deputados e Senado Federal para o controle da agenda legislativa (AMORIM NETO, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Por exemplo, no Senado Federal, acordo e manifestações das lideranças partidárias foram feitos para retirar todos os destaques de bancada para votação em separado de emendas, o que dinamizou a aprovação do projeto de lei.

Até a apresentação do projeto por parte do Poder Executivo, com base na Constituição de 1988 e no artigo 151, inciso II, artigo 161, incisos I e II, e artigo 154, todos do RICD, o histórico das propostas legislativas apresentou-se como característica do poder de agenda, destacada por Figueiredo e Limongi (2006). A existência de diversos projetos de lei (3.261/19, 10.996/18, 3.070/19, 3.189/19, 3.239/19, 3620/19, 3.770/19 e 4.162/19), aprovados na forma de substitutivo no Congresso Nacional, evidenciou entendimento prévio e a capacidade das

comissões de determinar qual projeto seria considerado no plenário e sob quais procedimentos, estando de acordo com a definição de Cox (2017) para o poder de agenda.

Tabela 4 – Instrumentos legiferantes usados no Novo Marco Legal do Saneamento.

Instrumentos legiferantes	Quantidade	Situação
Medida provisória	2	Poder Executivo. MPV n. 844/18 e a MPV n. 868/18. Vigência Encerrada
Projetos de Lei	7	Poder Legislativo. PL 3.261/19 e 10.996/2018 arquivados e demais projetos apensados ficaram prejudicados – PL 3189/2019 (2), PL 3343/2019, PL 3239/2019; PL 3070/2019. Poder Executivo. PL 4.162/21 transformado em Lei.
Destaque de bancadas	15	Poder Legislativo. 3 foram rejeitados e 12 foram apreciados com diferentes resultados. O destaque de bancada tem o objetivo de representar todos os membros do partido no Legislativo.
Votação nominal de destaque de bancada	8	Poder Legislativo. 3 foram rejeitados e 5 foram apreciados com resultados diferentes. Determinar a agenda do plenário, restringir emendas e votação em separado.
Veto parcial	1	O Poder Executivo emitiu mensagem n. 396 de 2020, comunicando o Veto Parcial.
Veto 30/20	1	Poder Legislativo. O Congresso Nacional manteve o veto presidencial. Apenas três itens do veto foram mantidos com menos de 95% de apoio dos congressistas.

Fonte: Produzida pelo autor com dados do Congresso Nacional.

A tabela 4 detalha os instrumentos legiferantes usados por cada poder na tramitação do projeto.

A tramitação do projeto partiu da Casa Iniciadora (Câmara Federal), Executivo, Casa Revisora (Senado Federal), Sanção (Executivo), Veto (Congresso Nacional). Em tal tramitação a característica do poder de agenda é marcada pela estrutura de regras disposta na Constituição Federal e em regimentos do Congresso, Câmara e Senado Federal (SANTOS; BORGES, 2018). Um fato ilustra bem a situação: foi dada prioridade (Art. 151, II, RICD) ao PL 10.996/2018, que se estendeu aos demais projetos apensados, bem como o regime de tramitação nas comissões e votação em plenário, culminando em preferência pelo projeto do Poder Executivo.

As ADI (STF) constituem fenômeno pouco esclarecido por esta pesquisa e podem estar relacionadas com o poder de agenda como enquadramento, pois refletem uma contestação aos discursos feitos para aprovar o projeto. Também refletem outros incentivos usados para motivar os deputados e senadores a votarem contra os interesses de Estados e Municípios, mas não há evidências desses fenômenos na tramitação da proposição.

A tramitação na Câmara Federal e no Senado apresentou diversos aspectos do poder de agenda. A Constituição de 1988, RISF e RICD conferiram amplos poderes de agenda ao Executivo e a líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). A análise da tramitação mostrou que os relatores do projeto na Câmara Federal, no Senado Federal e nas comissões tiveram poderes para restringir emendas, propor emenda de bancada ou propor alternativas para o projeto.

O poder de agenda como enquadramento apresenta evidências nos argumentos que aludiram a necessidade de privatizar para atrair investimentos, de forma que haveria melhorias no fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, diante dos baixos índices de atendimento à população. O argumento consolidava a ideia de que as mudanças na lei contribuiriam para atingir a universalização no prazo e metas estabelecidos, bem como, a melhoria na regulação permitiria controlar a qualidade e custos da prestação do serviço.

7. CONCLUSÃO

A relação Executivo e Legislativo contribuiu para a aprovação do novo Marco Legal do Saneamento Básico. As evidências do poder de agenda na ação do Poder Executivo, líderes de bancada, relator de projeto e comissões na Câmara e no Senado Federal confirmam a importância da compatibilidade das ações no trâmite do projeto. A atuação do Poder Executivo confirma sua preponderância em determinar a agenda do Legislativo. O poder de agenda como estrutura de regras (Constituição Federal de 1988 e RISF, RICD) é a característica principal. Tal poder revelou-se característica muito utilizada pelos atores para direcionar o curso da ação na pauta que deu andamento ao projeto e à relação que se estabeleceu entre Executivo e Legislativo para aprovação do novo Marco Legal do Saneamento Básico. Os regimentos e a Constituição Federal compuseram estrutura que permite diversos caminhos ou alternativas para exercer os poderes de agenda.

O fenômeno também ficou caracterizado como disputa sobre a autoria e conteúdo do projeto entre os projetos oriundos da Câmara Federal, do Senado Federal e do Poder Executivo. Porém, os argumentos usados para defender o projeto foram semelhantes entre os apoiadores do projeto. O poder de agenda como enquadramento foi baseado no argumento contraditório entre universalização dos serviços, atração de capital privado e melhorias para a população na prestação do serviço.

O veto presidencial mostrou-se uma situação diferente, pois ocorreu negociação prévia entre os Poderes, que foi desconsiderada pelo Poder Executivo, mas o poder Legislativo manteve o veto. Os incentivos que levaram à manutenção do veto pela Câmara Federal não ficaram explícitos somente nas diversas etapas que levaram à aprovação final. Estudo posterior poderia verificar a existência de outros fenômenos como “*Pork Barrel*”, apropriação da agenda ou instrumentos efetivos da distribuição de benefícios, como emendas parlamentares. No mesmo direcionamento, o estudo poderia verificar o fenômeno que permitiu a coesão ou coalizão em torno da aprovação da tramitação da proposta de saneamento básico.

A trajetória histórica permitiu perceber de que modo o Presidente da República direciona a atenção para a política pública com base no modelo de desenvolvimento econômico adotado. A Agenda Governamental se formou a partir da lógica estabelecida pelo modelo e moldou a formulação da política pública.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In: **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Coleção Brasil 2010 v. 3. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). Brasília (DF): Instituto Teotônio Vilela: Nova Prova, 2003.

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo (SP): Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo (SP): Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova: cultura e política**, n. 40–41, p. 137–166, agosto, 1997.

ALOCHIO, L. H. A. A. H. A. **Supremo Tribunal Federal, saneamento e titularidade**. JUS.COM.BR – O site jurídico mais tradicional do Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24225/supremo-tribunal-federal-saneamento-e-titularidade>>. Acesso em: 18 set. 2021.

AMORIM NETO, O. Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. In: **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Coleção Brasil 2010 v. 3. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). Brasília-DF: Instituto Teotônio Vilela: Nova Prova, 2003.

AMORIM NETO, O. **Composição e Dinâmica do Governo Bolsonaro**. Boletim Macro. Março/2019. FGV IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. FGV – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/composicao-e-dinamica-do-governo-bolsonaro>>. Acesso em: 11 out. 2021.

AMORIM NETO, O. **O governo Bolsonaro em 2021: Coleção de grupos vs coalizão interpartidária**. Boletim Macro. Março/2019. FGV IBRE – Instituto Brasileiro de Economia. FGV – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/mailling/2021/ibre/boletim-macro-fevereiro/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

AQUINO, S. R. F. DE; CAVALHEIRO, L. P. R.; PELLENZ, M. Análise da legislação

brasileira sobre a água: a necessidade de um redimensionamento diante de sua imprescindibilidade à manutenção da vida. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*, Caixas do Sul, v. 7, n. 2, p. 61-82, 2017.

BERCOVICI, G. **As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento**. CONJUR – Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **O Caminho da prosperidade**. Proposta de Plano de Governo Bolsonaro. TSE – Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Manual de Saneamento**. 5. ed. Brasília: Brasil. Ministério da Saúde. FUNASA – Fundação Nacional de Saúde Pública, 2019a.

BRASIL. **Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional 2019**. Senado Federal. Diário do Congresso Nacional n. 2 de 2019. Sessão: 04/02/2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/100021?sequencia=6>>. Acesso em: 19 out. 2021b.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional 2020 – Íntegra**. Presidência da República. Planalto. Mensagem Presidencial. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/2020/mensagem%20presidencial>>. Acesso em: 19 out. 2021a.

BRASIL. **Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional 2020**. Senado Federal. Diário do Congresso Nacional n. 1 de 2020. Sessão: 03/02/2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102944?sequencia=9>>. Acesso em: 19 out. 2021b.

BRASIL. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. Ação direta de inconstitucionalidade nº 6492/PDT – Partido Democrático Trabalhista. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Processos. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 1 out. 2021c.

BRASIL. **Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei**. Portal da Câmara dos Deputados – Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>>. Acesso em: 2 nov. 2021d.

BRASIL. **SNIS – Legislação**. Ministério do Desenvolvimento Regional, SNIS-Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, 2020. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 17 set. 2021e.

BRASIL. **Medida Provisória n. 844, de 6 de Julho de 2018**. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 868, de 27 de dezembro de 2018**. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, maio, 2019.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. DA. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. **XXXI – Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro (RJ). 22 a 26 de setembro de 2007.

CAVALCANTI, B. M.; VENERIO, C. M. S. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 215, p. 139–162, 2017.

COPOLA, G. **Direito das águas: recursos hídricos, conservação, Código das águas, Agência Nacional de Águas**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Belo Horizonte, ano 10, n. 56, mar./abr., 2011. Disponível em: <https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anual_da_Rede_Ambiental/BibliotecaDigital_EditoraForum4.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

COUTINHO, R. P. A. Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do PLANASA à lei 14.026/2020. **Revista de Direito da Administração Pública**, Edição especial: Dossiê Estado e Política Pública, a. 6. v. 1, n. 3, p. 100–129, janeiro, 2021.

COX, G. W. La organización de las legislaturas Democráticas. **Revista Uruguaya de Ciencia**

Política, v. 26, n. 1, p. 13–34, julho, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v26n1/1688-499X-rucp-26-01-00013.pdf>.

FARIAS, A. F. *et al.* **Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**: Comunicado técnico. Campinas, SP: EMBRAPA, maio, 2017. Disponível em: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/176016/1/20170522-COT-4.pdf>.

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; PALMEIRA, J. DA S. A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, maio, 2020.

FERREIRA, M. DE M.; ABREU, A. A. DE. **Vargas e as bases do desenvolvimento**. FGV-CPDOC. O Governo de Juscelino Kubitschek. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/OBrasilQueVargasDeixou/BasesDesenvolvimento>. Acesso em: 7 out. 2021.

FERREIRA, M. DE M.; SARMENTO, C. E. A República brasileira: pactos e rupturas. In: GOMES, A. DE C. (Ed.). **A República do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira-FGV, 2002.

FERRER, W. M. H.; ROSSIGNOLI, M. O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: Uma análise pela perspectiva da economia política. **Revista Húmus**, v. 10, n. 28, 22 abr. 2020.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. DE M. P. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário (2006). In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Eds.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro (RJ), Brasil: FGV, 2006.

FREIRE, A. L. **Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 17 set. 2021a.

FREIRE, A. L. **Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e

Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos>>. Acesso em: 13 out. 2021b.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Petrópolis, RJ: Ed Vozes, 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **O que é saneamento**. Manual de Saneamento Básico, 2012. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81–106, 1998.

NUNES, L. DOS R.; DIAZ, R. R. L. A evolução do saneamento básico na história e o debate de sua privatização no Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 7, n. 02, p. e292–e292, dezembro, 2020.

OLIVEIRA, C. R. DE *et al.* **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Organizado por Maria Luiza Machado Granziera, Carlos Roberto de Oliveira. Indaiatuba (SP): Foco, 2021.

ONU. **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050**. ONU – Organização das Nações Unidas. ONU News – Perspectiva Global Reportagens Humanas Search the United Nations. Clima e Meio Ambiente, 2019. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>>. Acesso em: 15 set. 2021.

REYNOL, F. **Mais de 80% da população brasileira habita 0,63% do território nacional**. Embrapa Notícias – Gestão Ambiental e Territorial. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/28840923/mais-de-80-da-populacao-brasileira-habita-063-do-territorio-nacional>>. Acesso em: 15 set. 2021.

RIBEIRO, W. A. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 13, n. 52, p. 229–251, out./dez., 2015.

SANTOS, F.; BORGES, M. **Poder de agenda**. Brasília (DF): Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018.

SILVA, R. S. E. A apropriação da agenda legislativa como terceira via para o poder de veto presidencial. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 13–33, 2018.

SILVA, L. R. Os ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo. **Repositório da Produção Científica e Intelectual da Unicamp. Produção Científica. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH**, 2013.

SOUSA, A. C. A. DE; BARROCAS, P. R. G. Privatizar ou não privatizar: eis a questão. A única questão? A reedição da agenda liberal para o saneamento básico no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, 21 agosto, 2017.

TUROLLA, F. A. Regulação do saneamento básico no Brasil. In: **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Org. Arlindo Philippi Jr e Alceu de Castro Galvão Jr. Coleção Ambiental. Barueri (SP): Manole, 2012. p. 521–540.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Políticas Públicas e Sociais, Livros Publicados pela Enap. <http://www.enap.gov.br/en/web/pt-br>. p. 161, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre (RS): Bookman, 2015.