

**MARCOS ANDRÉ ALAMY**

# DEBAIXO DA **TERRA**

POLÍTICAS PÚBLICAS  
E DESIGUALDADES NO  
ACESSO AO SANEAMENTO

EDITORA LUMEN JURIS  
RIO DE JANEIRO  
2026

# Sumário

<b>1 Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Histórico de fragmentação e desigualdades na Agenda das Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil.....</b>	<b>7</b>
2.1 Evolução das Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil como mecanismo de apoio a questões de saúde pública .....	8
2.1.1 Saneamento Básico Pré-século XX: Questão exclusiva de saúde pública .....	9
2.1.2 Processo de urbanização e crises sanitárias orientando investimentos em Saneamento Básico nas primeiras décadas do Século XX .....	16
2.1.3 Política Nacional Desenvolvimentista impulsionando o Saneamento Básico na Era Vargas.....	22
2.2 Serviços Municipais e Serviços Estaduais de Água e Esgoto em franca expansão na segunda metade do Século XX.....	28
2.2.1. Surgimento e evolução dos arranjos institucionais dos Serviços Municipais de Água e Esgoto nas décadas de 1950 e 1960.....	29
2.2.2 Regime autoritário e PLANASA: Centralização de Ações e Priorização do Abastecimento de Água .....	37
2.2.3 Serviços Municipais x Serviços Estaduais de Água (e Esgoto): Coexistência de arranjos institucionais distintos .....	50

2.3 Arranjos institucionais e territoriais do Saneamento Básico no Novo Marco Legal e o tensionamento entre as funções do estado.....	61
2.3.1 A descentralização de políticas públicas no Federalismo Brasileiro e a discutível titularidade dos serviços de Saneamento Básico .....	63
2.3.2 Arranjo de regionalização previsto na LDNSB com incentivo à implantação da prestação regionalizada de serviços .....	70
2.3.3 Judicialização das políticas públicas de Saneamento Básico em decorrência dos arranjos institucionais colocando em risco a universalização do acesso aos serviços.....	79

### **3 A baixa priorização das políticas de Saneamento Básico no Brasil..87**

3.1 Insuficiência de investimentos como indicativo de não priorização da Universalização do acesso ao Saneamento Básico.....	89
3.1.1 Alocação insuficiente de Recursos Federais para Políticas Públicas de Saneamento Básico.....	89
3.1.2 Investimentos em Saneamento Básico não refletindo às necessidades para universalização do acesso .....	94
3.1.3 Investimentos inversamente proporcionais às necessidades para se combater as desigualdades regionais no acesso ao Saneamento Básico.....	101
3.2 A não priorização da Universalização do acesso ao Saneamento Básico pelo Congresso Nacional no processo de aprovação do OGU .....	106
3.2.1 Evolução do processo de indicação de emendas parlamentares como instrumento de disputa de poder.....	106

3.2.2 Desvirtuamento da finalidade e dos objetivos das emendas orçamentárias .....	111
3.2.3 A ínfima destinação de recursos de emendas parlamentares para investimentos em Saneamento Básico .....	119
3.3 A não priorização da Universalização do acesso ao Saneamento Básico na formação da agenda das políticas públicas no Brasil .....	127
3.3.1 Fragilidades presentes no processo de definição da agenda de políticas públicas .....	130
3.3.2 Fracasso na universalização do acesso como reflexo da não priorização do Saneamento Básico na definição da agenda de políticas públicas .....	136
3.3.3 Preponderância da agenda político-eleitoral como fator da não inserção prioritária do Saneamento Básico na agenda de políticas públicas nacional.....	142
<b>4 Universalização do acesso ao Saneamento Básico de forma integral como mecanismo de combate às desigualdades .....</b>	<b>147</b>
4.1 O desafio da universalização do acesso aos serviços de Saneamento Básico .....	148
4.1.1 Universalização do acesso e efetiva prestação do serviço: de Princípio fundamental a imposição legal .....	150
4.1.2 Indicadores e metas de Universalização do acesso e possíveis implicações ante o conceito (restritivo) trazido pela LDNSB .....	154
4.1.3 Além das metas de Universalização do abastecimento de água: Qualidade dos serviços e a fragmentação das políticas ...	165
4.2 Importância e necessidade da integração de políticas públicas ...	170

4.2.1 Integração necessária entre Saneamento Básico e Saúde Pública .....	174
4.2.2 Articulação com Políticas de Desenvolvimento Urbano com vistas à Universalização do acesso ao Saneamento Básico .....	179
4.2.3 Saneamento, Recursos Hídricos e Meio Ambiente: A Imperatividade da Integração para a efetividade das Políticas Públicas .....	185
4.3 Integração das Políticas Públicas dos componentes de Saneamento Básico: Fragmentação, Necessidades e Desafios....	190
4.3.1 Integração entre os componentes do Saneamento Básico como condição para Eficiência e Universalização.....	190
4.3.2 Gestão Integrada dos serviços de Saneamento Básico: Complexidade e Capacidade Operacional.....	195
4.3.3 Exemplos promissores de gestão integrada de componentes do Saneamento Básico .....	198
4.4 Exigência de maior preparo do setor de Saneamento para enfrentamento dos desafios provocados pelas mudanças do clima e impactos na universalização do acesso e na efetividade dos serviços .....	210
4.4.1 Sociedade de Risco Mundial e os serviços de Saneamento Básico .....	212
4.4.2 Eventos climáticos extremos e riscos à efetividade dos serviços de Saneamento Básico .....	216
4.4.3 A importância de efetiva regulação para minimizar efeitos de eventos climáticos extremos e para universalização do Saneamento Básico.....	221

4.5	Círculo vicioso das desigualdades nas políticas públicas de Saneamento Básico no Brasil.....	228
4.5.1	Desigualdades regionais desafiando a Universalização do acesso ao Saneamento Básico.....	228
4.5.2	Universalização do acesso ao Saneamento Básico como instrumento de combate às desigualdades sociais .....	233
4.5.3	Desigualdades no acesso ao Saneamento Básico afetando capacidade de ação das pessoas para combater as próprias desigualdades. ....	238
5	<b>Conclusão .....</b>	<b>243</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>251</b>