

1 Introdução

A água é uma componente essencial que sustenta e ajuda no desenvolvimento da vida mesma do ser humano, como indivíduo e em sociedade em todas suas facetas. Dentro delas considera-se a saúde, o desenvolvimento económico e industrial, seguridade alimentar e energética, progresso na agricultura e processos agrários, no transporte, comercio, entre outros. Tem-se que mesmo a água sendo um recurso natural susceptível de uso, esta água não se encontra disposta para ser utilizada de forma indiscriminada e sem consciência. Deve-se destacar que mesmo que exista uma grande quantidade do recurso no planeta terra, todos os reservatórios disponíveis água não são adequados para o uso e consumo humano.

Neste sentido, é preciso indicar que a água ocupa aproximadamente 70% da superfície do planeta terra, mas dessa porcentagem o 97,5% da água do planeta é salgada, não sendo própria para o consumo humano. Assim, parte da água doce que serve para o consumo, o 68,9% encontra-se nas geleiras, calotas polares ou em regiões montanhosas, o 29,9% corresponde a águas subterrâneas, o 0,9% compõe a umidade do solo e os pântanos, e só o 0,3% constitui a porção superficial de água doce localizada nos rios e lagos (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL, s.d., p.27). Esta última porcentagem da água é a que utiliza-se efetivamente para o consumo e para o desenvolvimento da vida do ser humano, considerando as facetas expostas em linhas anteriores.

Além disso, frente à disponibilidade da água doce na América Latina, o Programa Hidrológico Internacional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura -Unesco (s.d. apud MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL, s.d, p.27.), fazendo uma comparação sobre a disponibilidade de agua doce em cada continente em comparação com a quantidade de população que abriga e a utiliza, expõe: “[...]na América do Sul encontra-se 26% do total de água doce disponível no planeta e apenas 6% da população mundial, enquanto o continente asiático possui 36% do total de água e abriga 60% da população mundial”.

No caso brasileiro, segundo dados oficiais da Agência Nacional de Águas - ANA (2016, p.23), aprecie-se o seguinte sobre a disponibilidade hídrica:

Em termos globais o Brasil possui grande oferta de água. Esse recurso natural, entretanto, encontra-se distribuído de maneira heterogênea no território nacional. Passam pelo território brasileiro em média cerca de 260.000 m³/se de água, dos quais 205.000 m³/s estão localizados na bacia do rio Amazonas, restando para o restante do território 55.000 m³/se de vazão média.

[...]A disponibilidade hídrica pode ser entendida como uma vazão de alta garantia no tempo, ou seja, uma vazão que estará acessível na grande maioria do tempo, mesmo em períodos secos. Estima-se que a disponibilidade hídrica no Brasil, baseada numa garantia de 95%, é em torno de 12.000 m³/s ou 22% da vazão média, excluindo-se a contribuição da bacia amazônica. Todavia, dada a heterogeneidade climática e hidrogeologia, estas vazões mínimas podem variar de 0% a mais de 50% da vazão média.

Nesta ordem de ideias, acrescenta-se que o Brasil, possui entre o 10% e 12% do total de água doce disponível no planeta, distinguindo-se como um dos mais ricos quantitativamente. Porém, ao interior do país existe uma grande e heterogênea distribuição hídrica em relação com a densidade populacional. Desta forma, a região Norte, contém o 68% da água doce do país na bacia amazônica, contando com apenas 7% da população total brasileira. Em contraste, a região nordeste com 29% da população, tem apenas 3% da água doce. Finalmente o Sudeste, reúne menos do 6% da água doce para um 43% da população total do país. (SANASA, s.d, s.p.)

Com o anterior panorama, pode-se observar que a quantidade de água disponível no mundo e no Brasil para consumo humano corresponde à menor porcentagem do líquido existente no planeta. Contudo, conhecendo esta situação, o ser humano ainda não tomou consciência sobre a importância de proteger e conservar este recurso natural que, embora seja renovável e que em ótimas condições de uso e manejo alcançaria responder as necessidades humanas, não é um recurso infinito. A água encontra-se constantemente ameaçada pela própria atividade humana, tais como o desperdício, utilização excessiva e desnecessária, contaminação afetação de seus processos biológicos naturais, o câmbio climático, o desmatamento, a rápida e indiscriminada urbanização, entre outros fatores.

Destaca-se, que atualmente no mundo inteiro, nem todas as pessoas que nele habitam contam com um abastecimento efetivo e em condições de qualidade adequadas para seu consumo. Essa situação deriva milhares de problemas para o desenvolvimento particular e em sociedade, especialmente de saúde, o que afeta sua vida e dignidade, direitos reconhecidos e declarados internacionalmente através da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Destaque-se que a água foi reconhecida internacionalmente pela Organização das Nações Unidas como direito fundamental, produto da alarmante problemática de desabastecimento mundial da água, obrigando neste sentido aos Estados vinculados a garantir dito direito, converter num compromisso de todos os governos, procurar pelo respeito e garantia do direito fundamental à água a todas as pessoas.

Frente a esta problemática, que afeta ao mundo inteiro, a UNICEF e a *World Health Organization -WHO-* (2015 apud ONU, 2016, p. 3), disseram o seguinte:

“Estima-se que 663 milhões de pessoas não têm acesso direto a “fontes melhoradas”² de água potável, enquanto ao menos 1,8 bilhão de pessoas não têm acesso seguro à água com condições mínimas para o consumo humano (UNICEF/WHO, 2015); possivelmente, esses números podem ser maiores. Soma-se a esse cenário o fato de que mais de um terço da população mundial – cerca de 2,4 bilhões de pessoas – não utiliza instalações sanitárias de qualidade; desse total, 1 bilhão de pessoas ainda defecam a céu aberto (UNICEF/WHO 2015) ”

Respeito ao desabastecimento no Brasil, deve-se mencionar que segundo o Instituto Trata Brasil (2015, s.p.), baseado no Relatório Mundial sobre Desenvolvimento de Recursos Hídricos, divulgado pela Unesco e a OMS em 2015, o 94% da população tem acesso a serviços de água potável, nas cidades, o abastecimento é de 98%, e em contraste, no âmbito rural, o 70% da população tem acesso a água potável.

Diante da problemática exposta do desabastecimento da água à população, e estabelecida a obrigação e responsabilidade dos Estados de garantir o direito à água a todas as pessoas. Ressalta-se que no caso brasileiro, tem-se instituído uma série de normas que regulamentam alguns parâmetros como: o tratamento da água, o gerenciamento dos recursos hídricos e as medidas de desenvolvimento de ações administrativas e políticas próprias para a execução das normas. Tudo isso realizado com o propósito de fornecer água a toda a população, em condições dignas, assegurando-se o bem-estar social.

Neste contexto, é de indicar que a atualidade brasileira contempla uma gama de políticas públicas, mecanismos através dos quais o governo junto com a colaboração de diversos atores, entre eles os sociais, construí soluções para as problemáticas da sociedade, nas quais encontra-se a falta do acesso à água em condições adequadas, para a necessidade e o consumo humano. O anterior demonstra um avanço nas obrigações do Estado na garantia deste direito, mas este esforço não tem uma validade e transcendência maior se não sai do papel. Entretanto, há necessidade ações que façam dar sentido ao estabelecido na lei, as quais convertam em eficazes as normativas relativas ao tema, e que revertam a realidade de fracasso de muitas políticas públicas realmente necessárias para afrontar problemas sociais de alta importância nacional. Essa situação deve-se muitas vezes à falta de uma planificação consciente, realista, organizada e integral da política pública e da adoção de um bom modelo de implementação.

Baseado no exposto, o presente artigo se desenvolvera em torno ao seguinte questionamento: Qual dos dois modelos de implementação das políticas públicas (*Top-down/Bottom-up*), é o mais recomendado para a efetiva execução das políticas públicas sobre o abastecimento da água e a garantia deste direito a toda a população?

A abordagem metodológica a ser utilizada para chegar a uma resposta do questionamento planteado anteriormente, será a qualitativa, porque através da mesma, espera-se compreender os sinais expostos na realidade e entender sua origem, desenvolvimento e repercussões. O trabalho se desenvolverá por meio de uma pesquisa teórica e analítica, a qual objetiva levantar diversas fundamentações teóricas sobre as políticas públicas e as teorias de *Top-down e Bottom-up*. Neste são trazida os argumentos de vários autores, para depois refletir e examinar, como desde o estudo destas teorias estabelecidas como modelos de implementação de políticas públicas, pode-se ajudar aos *policy makers* no processo de elaboração de políticas sobre o acesso à água e o abastecimento de qualidade e em quantidade à sociedade, para que as mesmas sejam colocadas em ação de forma eficiente. No final será recomendada a melhor alternativa dentro dos modelos expostos, para a efetiva implementação de políticas que garantam o direito à água.

Finalmente, o presente artigo se desenvolvera em duas partes, na primeira será abordado o tema da regulamentação da água como direito, e sua fundamentalidade internacional e do ordenamento jurídico interno do país, expondo quais são as principais políticas públicas que se apresentam na atualidade sobre acesso e abastecimento da água à população em condições de qualidade e quantidade dignas. A segunda parte, apresentará o tema das políticas públicas, fazendo sua conceptualização, e focando-se principalmente na fase da implementação das mesmas, abordando nesta parte também os modelos *Top-Down e Bottom-up*. Assim mesmo, serão colocados nas considerações finais, os principais discernimentos acerca do assunto estudado e os questionamentos surgidos nesse artigo.

2 Desenvolvimento

Inicia-se a análise do presente artigo, a partir do contexto jurídico e regulamentador da água como direito, expondo-se também as principais políticas adotadas atualmente no Brasil, procurando o acesso e abastecimento a água de toda a população.

2.1 Contexto jurídico e político da água como direito fundamental. Uma abordagem desde a normatividade internacional e interna no Brasil.

A água, um recurso natural, existente e imprescindível no planeta para o desenvolvimento humano e a conservação da vida mesma, desde a origem de todos os tempos, não sempre ficou reconhecida como um direito, e ainda menos em seu caráter fundamental. A determinação da água como direito, foi produto de um processo lento de reflexão, luta e debate

internacional pela toma de consciência da indispensabilidade da mesma para a existência de todas as pessoas e a necessidade de seu reconhecimento como direito, para que toda a população sem exceção possa ter acesso de qualidade e quantidade da água. A água permaneceu basicamente nas intenções e debates sobre direitos humanos e nas prerrogativas necessárias para o desenvolvimento da vida das pessoas. Sempre foi conhecida sua ligação com a dignidade humana, sabendo-se que sem sua presença em condições de salubridade e em quantidades adequadas, a vida mesma do ser humano ficaria em perigo.

Levando em consideração que a dignidade humana constitui a base e fonte principal para a existência dos outros direitos do ser humano e a indivisibilidade dos mesmos, ainda pertencendo a diferentes categorias das gerações de direitos (HABERMAS, 2010, s.p.), a água não só por estar ligada a esta categoria de dignidade humana merece ficar reconhecida e exaltada para sua proteção, e garantia a todas as pessoas em igualdade de condições. Além de garantir a eficácia de ação normativa e proteção dentro do mundo jurídico.

O reconhecimento da água como direito humano, nasceu no âmbito internacional em 1977 através da Conferência da ONU sobre a Água, Mar da Prata, ao declarar que, “Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e económicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas” (ONU, s.d., p.1)

Dentro do desenvolvimento de direito à água a nível internacional, pode-se observar que depois da Conferência da ONU sobre a água- Mar da Prata, surgiram mais convenções que trabalharam a água como direito. Assim de acordo com a compilação feita pela ONU em documento sobre os marcos do direito humano à água e ao saneamento (s.d, p.1-4), em 1979 proferiu-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), onde se estabeleceram um conjunto de objetivos com o propósito de acabar com a discriminação da mulher, pronunciando-se sobre a importância que dentro de estes objetivos comporta a garantia do direito à água para tal fim (art. 14). No ano 1989 a Convenção sobre os Direitos da Criança, também referiu-se explicitamente sobre a água, o saneamento ambiental e a higiene (art. 24(2)). Por outra parte, em 1992, no quarto princípio da Conferência de Dublin foi discutida a vitalidade de reconhecer o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso à água limpa e saneamento a um preço acessível.

Depois em 1992, encontra-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento. Já em 1994 na Conferência Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento, foi afirmado que todos os indivíduos têm direito a um nível de vida adequado, incluindo a água e saneamento também apropriado. No ano de 1999, proferiu-

se a Resolução da Assembleia Geral da ONU A/Res/54/175, “O Direito ao Desenvolvimento”, onde seu artigo 12 estabeleceu, que os direitos à alimentação e água limpa, são direitos fundamentais e que sua promoção constitui um imperativo moral para os governos e a comunidade internacional. (ONU, s.d., p.1-2)

Por outro lado, ressalte-se a existência da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), além disso, o Comentário geral 15 que interpreta o Convenio Internacional de 1966 sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, confirmando o direito à água no Direito Internacional. Levando em consideração este comentário, encontrasse as orientações para a interpretação do direito à água, no artigo 11, que sinala o direito a um nível de vida adequado e no Artigo 12, direito a saúde no grado mais elevado possível. Esse comentário geral traz consigo uma série de obrigações para os Estados signatários, estabelecendo as ações que constituiriam uma violação a este direito. Deve-se destacar que neste comentário, em seu artigo 1.1, fala sobre a indispensabilidade da água para viver uma vida digna e a realização de outros direitos. (ONU, s.d., p.2)

Depois, no ano 2005, foi emitido Projeto de Diretrizes para a Concretização do Direito a Água Potável e Saneamento. E/CN.4/Sub.2/2005/25; tenha-se em 2006 a Decisão do Conselho dos Direitos Humanos 2/104, também nesse mesmo ano, se promulgou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, onde se estabelece a obrigação do Estado de promover os direitos das pessoas com deficiência e entre aqueles estão o acesso a água limpa como base para o acesso a outros serviços e solução a necessidades próprias destas pessoas. Para o ano 2007, se proferiu um Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a abrangência e o teor das obrigações relevantes em termos de direitos humanos relacionadas com o acesso equitativo a água potável segura e saneamento, ao abrigo dos instrumentos internacionais de direitos humanos; em 2008 se deu a Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/7/22, onde se decide nomear um perito independente sobre a questão das obrigações em termos de direito humanos relacionadas com o acesso a água potável e saneamento. (ONU, s.d., p.3)

Em 2009 a Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/12/8, apresenta pela primeira vez e reconhece a obrigação dos Estados de resolver e acabar com a discriminação em termos de acesso ao saneamento, e apela porque sejam resolvidas as desigualdades já existentes. Por outra parte, em 2010, a ONU emite uma resolução, onde de forma inédita, adota-se formalmente o direito à água e ao saneamento, como essencial para a concretização de todos os direitos humanos. Destacando-se que recorre-se aos Estados e às organizações internacionais, para que foquem recursos financeiros e tecnológicos, para a contribuição do

desenvolvimento e para ajudar aos países que se encontram em vias de desenvolvimento, a assegurar a água potável em custos razoáveis e saneamento para todas as pessoas. (ONU, s.d., p.3)

Segundo este contexto de regulamentação internacional sobre o direito à água, o Comentário geral número 15 da ONU referido em linhas anteriores, fala de maneira especial sobre os três elementos que constituem dito direito, que são a disponibilidade, a qual implica que o abastecimento da água para cada pessoa, seja de forma contínua e suficiente para os usos pessoais e doméstico. Para tal fim, a quantidade de água deve corresponder as diretrizes da OMS. O segundo elemento, consiste na qualidade, a qual se refere a que a água necessária para os usos pessoais e doméstico deve ser salubre. Por último, tem-se o elemento da acessibilidade à água e às instalações de serviços de água para todas as pessoas, sem discriminação, sendo limitado pela jurisdição do Estado em grande parte. Este elemento representa quatro dimensões interligadas, entre elas, a acessibilidade física do recurso, devendo-se levar em consideração que a integridade física da pessoa não deve ser ameaçada durante o acesso ao serviço da água. Outra dimensão estriba na acessibilidade econômica, onde se expõe que a água deve estar ao alcance de todos e que os custos e cargos diretos e indiretos, associados ao abastecimento devem ser acessíveis. Uma terceira dimensão da acessibilidade é a não discriminação, o que quer dizer, que a água deve estar garantida a todas as pessoas de fato e de direito, sem diferenciação por classe social, nem nenhum motivo adicional. Por fim, encontra-se a dimensão do acesso a informação que indica que toda pessoa pode solicitar, receber e difundir informação sobre as questões da água. (ONU, 2002, p.4-6)

Destaque-se dentro do marco jurídico internacional sobre o direito à água, o estabelecimento da agenda 2030 da ONU e com ela a declaração dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que são a nova pretensão do programa universal, baseados no legado dos objetivos de desenvolvimento do milênio que acabaram no ano 2015 e que procuram assegurar os direitos humanos de todos, integrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável, a econômica, social e ambiental. Desta forma, dentro dos 17 objetivos encontra-se o número 6, por médio do qual pretende-se garantir a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos, que traz consigo uns objetivos específicos derivados dele, e que se referenciam a continuação:

6.1 até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos.

6.2 até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

6.3 até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas, e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura em âmbito mundial

6.4 até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.5 até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

6.6 até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos

6.a até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio ao desenvolvimento de capacidades para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de afluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso

6.b apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento. (ONU, 2016, p.21-22)

Conhecido o marco regulamentário do direito à água no âmbito internacional, estabelece-se para os Estados a obrigação de promover e garantir o direito ao acesso à água e ao saneamento da mesma para toda a população. Estas convenções internacionais, por sua mesma natureza e essência não tem força vinculante para os países não aderentes. Assim, o direito à água além de não ter sido reconhecido autonomamente, corre perigo de não ser garantido em sua integralidade pelos Estados não ratificantes, sendo que estes podem não assumir os compromissos derivados da assinatura dos mesmos. Além disso, existe uma luta intensa porque todos os estados do mundo, se comprometam e trabalhem juntos pela consecução do bem-estar do ser humano e a garantia deste recurso (água), essencial para a vida mesma.

O Brasil é um Estado que dentro do debate internacional pela proteção dos direitos humanos, especialmente neste caso na proteção do direito à água, tem-se aderido às diversas Convenções sobre o tema, adquirindo os compromissos que traz consigo os instrumentos internacionais que procuram pela proteção e garantia do direito à água e ao saneamento.

Além disso, destaca-se que no Brasil, os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, onde o Estado seja parte, ostentam proteção igual como se fosse de uma norma e direito estabelecido constitucionalmente. O artigo 5º, § 2º da Constituição Federal de 1988, indica textualmente o seguinte: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Acrescenta-se que o § 3º do mesmo artigo, estabelece que “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso

Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Demostre-se com o anterior, como tratando-se de convenções e tratados internacionais de direitos humanos, adotadas pelo Estado, ingressam ao ordenamento jurídico interno do país, com o mesmo valor e o mesmo nível da norma constitucional. Neste sentido as normas internacionais existentes que sobre o acesso à água e seu estabelecimento como direito humano fundamental, descritos em parágrafos anteriores, assinados pelo Brasil, fazem parte também do ordenamento interno do país, e são obrigações vinculantes para o Estado, das quais as pessoas podem reclamar, quando se sintam vulnerados em seu direito à água sob todas as dimensões que o mesmo propõe.

Em nível nacional, deve-se indicar que na Constituição Brasileira de 1988, o direito à água não tem uma regulamentação explícita, mas como se falo no parágrafo anterior, os tratados internacionais que reconhecem a água como direito fundamental ingressam ao ordenamento jurídico interno e tem o mesmo valor que as normas constitucionais.

Entretanto, poder-se-ia vislumbrar algumas referências normativas acerca do direito à água, as quais podem ser encontradas logo de uma análise das mesmas. Embora este direito não esteja estabelecido textualmente, poderia fazer parte integral do meio ambiente, que é reconhecido como direito humano de terceira geração no artigo 225 da CF, impondo-se como dever protegê-lo e preservá-lo. Neste sentido, NAVARRO (2012, p.72-73) em seu artigo nomeado O direito à água no direito internacional e no direito brasileiro, indica o seguinte:

[...]Referências à água aparecem diversas vezes no texto constitucional. Inicialmente, como bem da propriedade de um ente político: ora dos Estados (art. 26, I da Constituição), ora da União (art. 20, III da Constituição). A água também figura como objeto do exercício de competência legislativa (art. 22, IV da Constituição) ou material (art. 21, XIX; art. 23, XI da Constituição) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, não há previsão de um direito à água na Constituição brasileira de 1988. Por meio de um exercício hermenêutico, poder-se-ia extrair tal direito das previsões constitucionais a respeito do direito à vida (art. 5º o, caput, da Constituição²³) e do direito à saúde (art. 6º, caput, da Constituição)²⁴, aos quais corresponde um dever do Estado (art. 196 da Constituição)²⁵. É digno de nota que o art. 225 da Constituição estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Ainda que a água seja parte do meio ambiente, ou melhor, condição para existência de qualquer tipo de vida, não é possível extrair deste dispositivo a afirmação de um direito à água no ordenamento constitucional brasileiro.

Por outra parte, o Brasil conta com uma gama de leis instituídas para a proteção da água como recurso natural e direito humano a ser garantido. Desta forma, em nível nacional tem-se:

o Código das águas (Decreto 24.643 de 1934), a Lei n.9.433/1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), e a lei n.11.445 de 2007 de saneamento básico, uma das principais garantias do direito à água e ao saneamento.

Acerca da Lei n.9.433 (1997 apud NAVARRO, 2012, p.73), destaca-se que os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), são:

Entre os fundamentos da política nacional constam: I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Indica NAVARRO (2012, p.73), que em relação com esta lei, a mesma não faz menção a uma garantia de acesso à água para o ser humano, tratando-o como um consumidor, não garantindo os direitos das pessoas que indica como sua prioridade, sinalando textualmente o seguinte:

Não há qualquer menção a uma garantia de acesso à água para as pessoas. Embora o art. 1o, III da Lei preveja que o uso prioritário da água, em caso de escassez, é o consumo humano, não há previsão de instrumentos para concretizar esta ideia. O ser humano sequer é usuário de água no sentido legal, trata-se apenas de um consumidor, pois somente é usuário a pessoa jurídica que capta, trata e distribui a água (art. 12 da Lei n. 9.433/97). Portanto, a lei não protege nem garante os direitos daqueles que indica como sua prioridade.

Por fim, respeito à Lei n. 11.445 (2007 apud NAVARRO, 2012, p.74-75), ressalta-se os princípios fundamentais do serviço de saneamento básico, assim:

Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I - universalização do acesso; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - eficiência e sustentabilidade econômica; VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade

de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X - controle social; XI - segurança, qualidade e regularidade; XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Tendo conhecimento sobre o marco regulatório internacional e nacional da água como direito, é preciso dizer que somente com a emissão destes instrumentos jurídicos não basta para garantir o direito de acesso água e saneamento. A eficácia jurídica e social dos mesmos, não se atinge sem o esforço dos Estados e governos através da criação e execução de políticas públicas, que visem a resolução de problemas sociais que afetam a garantia do direito a água. Sendo importante considerar o desabastecimento e a falta do saneamento em condições de qualidade, e também não, sem a participação social na criação de aquelas políticas públicas.

A elaboração de políticas públicas por parte dos Estados, e de demais ações que propiciem a efetivação do direito fundamental à água protegido internacional e nacionalmente no Brasil, é uma obrigação e compromisso adquirido pelos Estados, sendo juridicamente responsáveis também de promover, respeitar e garantir este direito fundamental a toda a população, em condições ótimas e sem discriminação alguma.

O Brasil assumindo a responsabilidade adquirida como estado, de procurar porque todos seus cidadãos tenham sem exceção água em condições de quantidade e qualidade dignas, e garantindo o direito fundamental a água, tem desenvolvido a través da interação de diversos setores políticos, sociais e económicos uma serie de políticas públicas e programas de ação. Tudo isso, com o propósito de definir e atuar em prol desta problemática, buscando alcançar o bem-estar de toda a sociedade.

Agora, no Plano Nacional de Recursos Hídricos citado em parágrafos anteriores, exhibe-se como o Estado tem promovido outros programas que procuram a garantia do direito fundamental à água.

Assim, encontra-se O Programa Água Doce (PAD), uma ação do Governo Federal coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), através da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, em colaboração com instituições federais, estaduais, municipais e a mesma sociedade civil, tendo como visão o estabelecimento de uma política pública estável de acesso à água de boa qualidade para o consumo do ser humano. Promovendo e disciplinando a implantação, a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização ambiental, atendendo a populações especialmente de baixas rendas, em comunidades do semiárido. (MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, s.d., s.p.)

Encontrasse também no Plano Nacional de Saneamento básico PLANSAB, o desenvolvimento de quatro programas, nomeados em sua ordem, programa de saneamento básico integrado, programa de saneamento rural e saneamento estruturante, instituídos todos para conseguir solucionar problemas de saneamento no Brasil.

Outro programa, é o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais – Programa Cisternas, que é financiado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, e foi instituído pela Lei 12.873 de 2013, e regulamentado pelo Decreto 8.038 de 2013. O programa tem como objetivo principal, a promoção do acesso à água para o consumo do ser humano e para a produção de alimentos, por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo, sendo também que o público alvo do mesmo, são as famílias rurais de baixa renda afetadas pela seca ou falta regular de água. (MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, s.d., s.p.)

Agora, havendo sido referenciadas algumas políticas públicas que sobre o acesso à água e ao saneamento se desenvolvem no Brasil, é momento de passar ao estudo das políticas desde a perspectiva teórica, analisando os modelos de implementação de política pública para finalmente refletir sobre qual é a melhor opção a ser acolhida pelos *policy makers* no processo de elaboração de políticas públicas em matéria da garantia do direito à água.

2.2 Políticas públicas. Uma abordagem focada à análise dos modelos de implementação *Top-down e Bottom-up.*

O estudo das políticas públicas, representa um assunto de grande transcendência e relevância política, econômica e social. É através das mesmas, que o Estado, como responsável principal do fato de que seus habitantes possam ter uma vida digna e de qualidade, e finalmente de alcançar o bem-estar, foca-se em adotar medidas para solucionar os problemas e necessidades da comunidade. Considerando a participação de diversos setores da sociedade, e a mesma comunidade, ou público alvo afetado, todo com o fim de alcançar o bem comum, reduzir a desigualdade social, promover os direitos humanos e vigiar pelo desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, as políticas públicas fazem referência aos programas de ações, que representam a realização concreta e efetiva de um conjunto de decisões legitimadas pelo Estado, em seu desejo e vontade de conservar ou modificar a distribuição de valores e recursos disponíveis na sociedade, mediante a intervenção e ação sobre o comportamento dos atores sociais. As políticas públicas, representam aquele laço entre a sociedade do

Estado, a ferramenta de concretização de sus objetivos de mudança social. (ROTH DEUBEL, 2002, p.115)

Igualmente, André-Noel Roth Deubel ao discorrer de políticas públicas, indica que estas são:

[...]. Um conjunto composto por um ou mais objetivos coletivos considerados necessários ou desejáveis, de meios e ações que são tratadas, pelo menos parcialmente, por uma instituição ou organização do governo, a fim de orientar o comportamento dos atores individuais ou coletivos para modificar uma situação percebida insatisfatória ou problemática. (ROTH DEUBEL, 2002, p.27, tradução minha)¹

Trazendo o autor citado e fundamentado na definição exposta pelo mesmo, a análise das políticas públicas tem como objeto de estudo, um conjunto de dispositivos compostos por:

- a) Os objetivos coletivos que o estado considera como desejáveis ou necessários, incluindo o processo de definição e modelagem destes,
- b) Os meios e, ações, total ou parcialmente processados, por uma instituição ou organização do governo, e
- c) Os resultados destas ações, incluindo as consequências tanto desejadas como as inesperadas. (ROTH DEUBEL, 2002, p.27, tradução minha)²

Com o anterior, entende-se que a análise das políticas públicas deve examinar o conjunto de objetivos, mecanismos, ações e resultados, que o Estado estabeleça como úteis e necessários para transformar total ou parcialmente a sociedade, bem como os resultados das políticas públicas.

Continuando com a exposição sobre o que significa e implicam as políticas públicas, conforme com Guareschi, estas se referem a um conjunto de ações coletivas dirigidas à garantia dos direitos sociais, criando um compromisso público com o objetivo de responder a determinadas demandas, em diferentes áreas, assim sinala:

[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. (GUARESCHI, 2004, p. 180 apud CARVALHO; BARBOSA. SOARES, 2010, p.3)

¹Texto original: [...]Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (ROTH DEUBEL, 2002, p.27)

²Texto original: “a) Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y formación de estos, b) Los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y c) Los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas” (ROTH DEUBEL, 2002, p.27).

Por outra parte, segundo planteado por Boneti, as políticas se entendem como o resultado da dinâmica do jogo de forças, que se estabelecem no âmbito das relações de poder, tais relações constituídas pelos grupos económicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Indica, além disso, que essas relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento dos rumos de ações de intervenção do Estado na realidade social e nas inversões. (BONETI, 2007, p.74 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.3)

Agora, é momento de mencionar o referido por HOWLETT, RAMESH e PERL, em sua obra “Política Pública, seus ciclos e subsistemas- uma abordagem integral”, onde se referem a que, propondo uma definição funcional da política pública, está trata essencialmente de atores rodeados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos com médios políticos, dentro de um processo que pode ser qualificado como resolução aplicada de problemas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6)

Deste modo, os autores citados acima, indicam que no processo de compatibilização de objetivos e meios, tem-se duas dimensões, uma técnica e outra política, desenvolvendo a ideia nos seguintes termos:

Esse processo de compatibilização de objetivos e meios tem duas dimensões. A dimensão técnica procura identificar a relação ótima entre objetivos e instrumentos, pois alguns instrumentos são mais adequados do que outro para lidar com os problemas. A segunda dimensão é a política, porque nem todos os atores estão de acordo com o que constitui um problema político (policy problem.) ou uma solução adequada. Além disso, a análise tanto dos problemas como das soluções é ainda mais limitada pelo estado atual do conhecimento referente aos problemas sociais e económicos bem com pelas ideias, normas e princípios que esses atores políticos têm sobre o que eles consideram caminhos apropriados a serem seguidos. [...] (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6)

É importante destacar neste escrito as definições que HOWLETT, RAMESH e PERL (2013) expõem dentro do seu livro, e são aquelas elaboradas por Thomas Dye e Jenkins. Indicam que Dye, descreve a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p.2 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6).

Não obstante, Howlett e outros, apontam que a definição elaborada por Jenkins, supera em profundidade a referenciada por Dye, ao definir política pública como ““um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcança-los, dentro de uma situação

especifica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”” (JENKINS, 1978, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8)

Comenta HOWLETT, RAMESH e PERL, que esta definição é muito útil porque pode-se esclarecer que o conteúdo de uma política abrange a seleção de objetivos e de meios, além disso, adiciona uns componentes úteis da definição apresentada Dye, que poderiam ser interpretados como se estivessem limitando a *policy-making*, somente às situações em que tenha uma única oportunidade de escolha. Mencionam que Jenkins, apresenta a *policy-making* como um processo dinâmico e reconhece explicitamente que a política pública é em geral, o resultado de um conjunto de decisões inter-relacionadas. Adicionalmente, os governos raramente tratam os problemas com somente uma decisão, como poderia sugerir a definição de Dye. Em vez disso, indicam que a maioria das políticas envolve uma série de decisões que contribuem acumuladamente para um impacto.

Por outra parte, fazem referência a que Jenkins, aperfeiçoa a definição de Dye, consolidando a ideia de que a capacidade do governo para implementar suas decisões se converte em uma componente importante da política pública, e um fator chave que afeta os tipos de ação que o governo levará em consideração. Da mesma forma, a definição reconhece que as limitações na capacidade de agir, restringem as opções consideradas em circunstâncias específicas de tomada de decisão, ou podem contribuir para o sucesso ou fracasso dos esforços planteados na *policy-making*. Os limites da opção do governo, podem ser a falta de recursos financeiros, de pessoal, ou de informação, pelas obrigações derivadas de tratados internacionais, ou pela resistência doméstica a determinadas opções. (JENKINS, 1978, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8)

Conhecendo o que pode-se entender por políticas públicas e o que as mesmas implicam, é o momento de indicar que estas são referenciadas como um processo e um fenômeno complexo, para Howlett e outros (2013, p.9):

É um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado.

As políticas públicas, por apresentar as anteriores características e para simplificar seu estudo, a doutrina tem estabelecido que as mesmas, representam um conjunto de etapas interligadas, que vão desde o surgimento e tratamento do problema até a elaboração da solução do mesmo.

A ideia de dividir o processo de políticas públicas em estágios sinala Howlett e outros (2013), foi mencionada pela primeira vez com os estudos iniciais de Harold Lasswell, assim ele dividiu o processo da política pública em sete etapas, as quais não só descrevem como as políticas eram criadas, se não também como deveriam ser criadas e produzidas. Desta forma as etapas indicadas por ele, são a de informação, a de promoção, a prescrição, a inovação, a aplicação, a etapa do término e enfim a etapa de avaliação. (Lasswell, 1971 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 13).

O modelo referenciado por Lasswell, serviu como base de outros modelos, a maneira de exemplo cita Howlett e outros (2013), que foi a versão mais simples do ciclo político-administrativo desenvolvida Gary Brewer, o qual aperfeiçoava o modelo de Lasswell, sendo composta pelas seguintes etapas: “1. Invenção. 2. estimativas. 3. Seleção 4. Implementação. 5. Avaliação e 6. Termina” (BREWER, 1974 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14).

Com isto, o mesmo Howlett e outros (2013), sugerem as etapas que compõem o processo de políticas públicas, e que concordam com as estabelecidas por outros autores no desenvolvimento do tema, destacando-se que o presente artigo baseia-se no modelo de Howlett, para logo abordar uma de suas etapas, a implementação, dentro dos ciclos das políticas públicas.

Correspondem a estas etapas:

[...] a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formulação da política diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a implementação da política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a avaliação da política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 15)

Neste sentido, é momento de abordar para efeitos do desenvolvimento deste artigo e análise, a fase ou etapa da implementação das políticas públicas, frente à mesma, poderia se asseverar em primeira medida, que está faz referência à etapa subsequente à fase da toma de decisão, intrinsecamente ligadas as outras quatro etapas dentro da classificação exposta por Howlett em linhas anteriores, onde coloca-se em ação por parte dos atores públicos e privados, os objetivos traçados para o desenvolvimento da política especificamente. A implementação resume-se em colocar em funcionamento, a utilização de ferramentas para que todo o formulado e decidido, seja executado para dar solução ao problema.

Desta mesma forma, é importante mencionar as seguintes definições, citadas por CARVALHO e outros (2010), de atores como Najan e Silva.

Najan (1995) define a implementação como um estado de ter alcançado os objetivos da política e, implementar, (como verbo) é um processo onde tudo acontece na tentativa de alcançar o propósito da política. A implementação é uma etapa dinâmica. É em si um processo de significado próprio, que não está restrito apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si. (NAJAN, 1995 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.5)

Por outro lado, Silva (2009), com relação à implementação indica:

A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política. (SILVA (2009), apud CARVALHO, BARBOSA, SOARES (2010).

Também autores como Xun Wu e outros (2014), no seu texto “*Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*, sobre a implementação das políticas públicas afirmaram o seguinte:

A implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear. Mudar uma política pública raramente envolve uma mobilização direta dos recursos necessários para atingir objetivos de política pública bem definidos, que já possuem um amplo apoio. Em vez disso, a tarefa de implementação pode – e muitas vezes vai – envolver elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar. Por exemplo, ela pode envolver a interpretação e negociação de objetivos de políticas, como na fase de formulação de políticas, e pode implicar implementadores tomando decisões entre alternativas significativamente diferentes, que podem afetar o tipo de resultado efetivamente produzido. A implementação também é política. O processo de implementação em si não só cria vencedores e perdedores, mas é também o estágio, no processo de políticas públicas, em que os riscos de ganhar ou perder começam a se manifestar de forma muito clara para muitos participantes, cujos interesses e desejos podem ter sido descartados nas etapas anteriores do processo. Órgãos, e até divisões dentro dos órgãos, podem continuar a competir por recursos e controle sobre as atividades de implementação, e podem surgir tensões entre público, organizações privadas e organizações sem fins lucrativos, que competem por influência e recursos para implementar programas de governo. A implementação de políticas públicas também é mais bem visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores. Isso é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular. (WU, XUN et al, 2014 p.98)

Deve-se ressaltar neste ponto, quais são os objetivos que traz consigo a etapa da implementação de políticas públicas. Para tal fim, expõe-se o documentado por Benjamin Revuelta Baquero, quem citando a Ven Meter e Van Horn (1975), menciona:

Van Meter e Van Horn (1975) apontam que a implementação de políticas abrange as ações de indivíduos ou grupos públicos e privados que procuram cumprimento dos objetivos previamente determinados. Suas ações são pequenos esforços para transformar decisões em princípios operacionais e esforços prolongados para atender às mudanças, pequenas ou grandes, ordenados pelas decisões políticas. (VAN METER E VAN HORN, 1975 apud REVUELTA, 2007, p.139, tradução minha)³

Da mesma forma, indica-se que para Pressman e Wildavsky a implementação deverá ser vista como um processo de interação entre o estabelecimento de metas e as ações geradas para alcançá-las. (PRESSMAN E WILDAVSKY, 1976: XV apud REVUELTA, 2007, p.139)

Igualmente, o autor sugere que para BARDACH (1978: 5758), o processo de implementação constitui:

1). Um processo de montagem necessária para produzir um resultado em particular, e 2) o esgotamento de um número de jogos folgadoamente interligados, onde estes elementos estão contidos ou entregues para o processo de montagem, em termos particulares. (BARDACH, 1978: 5758 apud REVUELTA, 2007, p.139)⁴

2.2.1 Modelos de implementação de Políticas Públicas.

São diversos os autores em especial de origem estadunidense e europeus que dedicaram-se a esboçar uns modelos⁵ determinados de implementação de políticas públicas, expondo-se para o desenvolvimento e reflexão do presente trabalho as teorias *Top-down* e a *Botton-up*, sendo abordada cada uma delas dentro das perspectivas dos autores escolhidos.

Em primeiro lugar encontra-se o modelo de implementação determinado pela doutrina como *Top-down*, acercado mesmo tem-se as seguintes considerações.

³ Texto original: “Van Meter y Van horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas”.

⁴ Texto original: “1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares”.

⁵ Trata-se principalmente de modelos apresentados no trabalho de NAJAN A. Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers) (1995), citado por CARVALHO, BARBOSA, SOARES 2010 em seu artigo titulado: “Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica”.

Esta teoria em termos gerais corresponde à ideia do trabalho que administrativamente desenvolve-se de cima para baixo, e desde o centro até a periferia.

O modelo *Top-down*, baseia-se fundamentalmente na primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo, e por fim, a busca do princípio de eficiência, isto quer dizer a otimização de recursos e resultados. Pressupõe este enfoque que existe uma nítida separação, tanto conceptual como temporal, entre a formulação e a decisão da política de uma parte, e a implementação das decisões da outra. Também tem-se que os problemas que surgem na fase de implementação e execução, devem-se essencialmente a problemas de coordenação e de controle. Assim esta teoria direciona-se mais às pessoas que acreditam no controle, o planeamento, a hierarquia, a responsabilidade e o temor à penalização como tática para atingir os objetivos de uma política pública. (ROTH DEUBEL, 2002, p. 115)

Respeito esta teoria, é preciso indicar que um autor militante dela e quem desenvolve seu estudo, é Edwards (1980), segundo seu modelo, a teoria do *Top-down*, procura,

[...]conhecer as condições prévias, bem como os seus principais obstáculos para uma implementação bem-sucedida. Neste modelo identificaram-se quatro fatores que se interagem simultaneamente: comunicação; recursos; disposição e estrutura. (EDWARDS, 1980 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p. 6)

Por outro lado, encontra-se o Modelo de Van Meter e Van Horn (1975), que aderindo-se ao modelo de implementação *Top-down*, indica que o mesmo,

Ocupa-se das causas da não implementação: os subordinados não sabem o que os superiores querem, eles não podem fazer ou se recusam fazer. Os autores sugerem seis cluster de variáveis: relevância das normas e objetivos políticos; recursos da política; comunicação interorganizacional e aplicação das atividades; características da instituição implementadora; Ambiente econômico-social-político da instituição implementadora; e disposição dos executores para a realização de decisões políticas. (VAN METER E VAN HORN, 1975 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.6)

Em segundo lugar no que se refere a teoria do *Bottom-up*, tem-se o seguinte:

-Modelo de SMITH (1973), O autor, faz referência a uma abordagem *Bottom-up*, e acerca do mesmo estabelece:

[...] processo contínuo, sem um fim definitivo ou produtos finais e em que as tensões e os conflitos, frutos da implementação, podem ou não manifestar-se em um novo padrão de comportamento nas instituições. É um processo de interação entre quatro componentes: grupo-alvo que é chamado a mudar de comportamento; a estrutura da organização implementadora; a liderança/capacidade e os fatores ambientais. Segundo o autor, estas tensões geradas entre os políticos, os formuladores, os implementadores e seus objetivos resultam em um feedback que poderá gerar um

redesenho da política.”. (SMITH, 1973 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.5)

- Modelo de Rein e Rabinovitz (1978), este autor trabalha também a teoria *Botton-up*, com um enfoque na pratica, determinando o seguinte:

A política de implementação é regida pelo menos por três imperativos formais: respeito à racionalidade jurídica que é mediado pela preocupação com a racionalidade instrumental como é definida pelos funcionários e ainda, informados pelo conhecimento que a ação exige de consenso tanto internos como externo. O modo de resolução dos conflitos existente entre estes imperativos é função dos objetivos, recursos e o complexo processo administrativo da implementação. (REIN E RABINOVITZ, 1978 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.6)

-Modelo de Berman (1978), este autor também trabalha o modelo – *Botton-up*, sendo que para ele, o sucesso da implementação do mesmo, depende da complexa relação entre a política e as características institucionais. Para tal fim expõe:

O sucesso da implementação depende da complexa interação entre a política e as características institucionais. Trabalha com a abordagem de macro e micro implementação. Macro enquanto governo federal central, onde as políticas se traduzem em planos de projeto e, micro é quando, em resposta às ações do governo, as organizações locais planejam e realizam suas próprias políticas internas. Para este estudioso a implementação pode seguir quatro caminhos distintos: a) a não adaptação da política ao comportamento; b) cooptação – nenhuma adaptação no comportamento, mas adaptação da política para acomodar as rotinas existentes; c) aprendizagem tecnológica – nenhuma adaptação da política, mas adaptação do comportamento otimizado; e e) adaptação mútua, tanto do comportamento quanto da política (BERMAN, 1978 apud CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010, p.6)

Em síntese, este modelo de implementação realiza um estudo desde a perspectiva e dinâmica de baixo para acima. Historicamente desenvolveu-se como um enfoque crítico da teoria *Top-down*. Segundo a concepção *Botton-up*, a partir dos comportamentos em particular, onde existe o problema para construir a política pública, pouco a pouco a partir de regras, procedimentos e a elaboração de estruturas organizativas por meio de um processo ascendente, ou por retrocesso desde a periferia até o centro. Indica ROTH DEUBEL (2002, p.115), que esta concepção é a preferida por quem acredita na espontaneidade, capacidade de aprendizagem, na adaptação e na concertação.

3 Considerações finais

O direito à água, no Brasil e internacionalmente, é considerado como um direito fundamental que deve ser respeitado e garantido a toda a população em condições de quantidade e qualidade adequadas para o consumo do ser humano, é uma obrigação do Estado.

Ante esta obrigação, o Brasil tem somado esforços para que o Direito à água seja protegido e garantido legalmente, e seja materializado, usando para tal fim as políticas públicas.

Não obstante existir esforços em estabelecer regulamentações e políticas públicas para que todas as pessoas tenham acesso à água e saneamento em ótimas condições, isso não é suficiente. Atualmente existe uma grande população que não tem acesso constante e adequado à água, além disso, é evidente que muitas leis e políticas públicas voltadas à proteção do direito à água não têm sido eficazes.

As políticas públicas constituem um processo dinâmico. Constituem ações que representam a interligação dos objetivos formulados, dos meios e ações para desenvolvê-los e a solução dos problemas ou a obtenção dos resultados. Destaque-se que o papel de uma boa política pública é a efetivação do direito.

O processo de elaboração das mesmas encontra-se dividido em várias fases, necessárias para uma solução planejada dos problemas sociais que ingressam ao debate político. Dentro destas fases, encontra-se a implementação, situada depois da montagem da agenda, da formulação e da tomada de decisão, em sua respectiva ordem.

A implementação das políticas públicas constitui uma forma de governança em rede e o momento indicado onde se coloca em ação o formulado e decidido na política. Através da mesma, mobilizam-se todos os recursos, ferramentas e instrumentos necessários para que o estabelecido na teoria seja posto em prática. Consegue-se, com isto, finalmente atingir os objetivos da política e resolver os problemas sociais originadores dela.

Neste sentido, a doutrina estabeleceu dois modelos principais de implementação das políticas públicas, os modelos *Top-down* e *Bottom-up*. Em termos gerais estes modelos de implementação representam um controle dos movimentos, fatores, interesses, atores e recursos dentro do processo de desenvolvimento das políticas. Entende-se por *Top-down* um controle e verificação “de cima para baixo” e “de centro em direção à periferia”, e o contrário atribui-se ao modelo *Bottom-up*.

De acordo com o desenvolvimento teórico do trabalho e a apresentação doutrinal dos modelos de implementação *Top-down* e *Bottom-up*, pode-se indicar que a escolha mais adequada como modelo de implementação das políticas públicas, em especial para os casos de políticas de proteção do direito à água e a garantia do abastecimento, é o modelo *Top-down*.

Fundamente-se esta escolha em consideração da atualidade do manejo das políticas públicas em matéria garantia do direito à água, não só no Brasil, mas também no resto do mundo, nos atores envolvidos, recursos proporcionados e interesses no próprio tema.

Muitas das iniciativas de política pública fracassam porque não encontram um bom modelo organizacional de implementação da mesma. Deste modo, precisa-se do modelo *Top-down* para se ter eficácia na execução da política e na obtenção dos resultados, porque é através desta que se coloca em ação as decisões com um maior controle das autoridades implementadoras. Este controle é do tipo concentrado, baseado em objetivos e instrumentos já planejados com anterioridade, com consciência, estudo de recursos, vantagens e desvantagens e a colaboração de diversos setores políticos e sociais.

É mais sensato e certo a utilização deste modelo, pela segurança que ele coloca na hora da ação. Muitas vezes são as autoridades estabelecidas como implementadoras desde o início e que geralmente ostentam uma maior facilidade de manejo dos recursos e ferramentas necessárias para executar com eficácia os objetivos previstos na política. Precisa-se de um modelo de implementação que instaure uma forma de ação planejada e com controle para que se consigam ótimos resultados, ainda mais em relação a problemáticas que afetam direitos essenciais para o desenvolvimento da vida do ser humano, como é a água.

REFERÊNCIAS

AGENCIA NACIONAL DAS AGUAS (ANA). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil. Informe 2016**. Disponível em: <<http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/informe-conjuntura-2016.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2017

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. **O direito à água no direito internacional e no direito brasileiro**, Revista Confluências, vol. 14, n. 1. Niterói: PPGSD-UFF, 2012. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/viewFile/296/240>> Acesso em: 29 mai. 2017

CARVALHO, Maria de Lourdes; BARBOSA, Telma Regina Da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica**, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C7%C3O%20DE%20POL%CDTICA%20P%DABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%D3RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1>> Acesso em: 15 fev.2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 29 mai. 2017

HABERMAS, Jürgen. “**El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos**”, Revista Diánoia, México, vol.55, no.64, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-24502010000100001>. Acesso em: 15 fev. 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DO BRASIL. **Água**, <. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao09062009025910.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa Cisternas**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-água-1/programa-cisternas>. Acesso em: 30 mai. de 2017

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa água doce**. <Disponível em: <http://www.mma.gov.br/água/água-doce>>. Acesso em: 30 mai de 2017

ONU. **Agenda 2030**, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

ONU. **O direito à água e ao saneamento. Marcos**. Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em: 29 mai. 2017

ONU. **Observación general No. 15**. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2002. Disponível em: http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/794/Inf_NU_ObservacionDerechoAgua_2002.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 fev. 2017.

ONU. **Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2016**, água e emprego- Fatos e números, 2016. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002440/244041por.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2017

REVUELTA VAQUERO, Benjamin. **La implementación de las Políticas Públicas**. Revista Dikaion, Universidad de la Sabana-Chia, Colombia, nov, vol.21.numero 016, 2007. Disponível em: <http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspUBLICASrevueltabarquero.pdf>. Acesso em: 2 fev.2017.

ROTH DEUBEL, André-Noel. **Políticas públicas:** Formulación, implementación y evaluación. Bogotá.: Ediciones Aurora, 2002.

SANASA. **Situação dos recursos hídricos no brasil.** Disponível em: http://www.sanasa.com.br/noticias/not_con3.asp?par_nrod=587&flag=PC-2. Acesso em: 28 mai. 2017

TRATABRASIL. **94% do Brasil tem acesso a água potável.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/94-do-brasil-tem-acesso-a-água-potavel>. Acesso em: 23 mai. 2017

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